



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE RONDONÓPOLIS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**



ROSIMEIRE DE JESUS CALDEIRA

**LIMITES E POSSIBILIDADES DA/NA GESTÃO DO CONSELHO DE
ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL FUNDEF/FUNDEB EM
RONDONÓPOLIS – MT**

RONDONÓPOLIS – MT

2016

ROSIMEIRE DE JESUS CALDEIRA

**LIMITES E POSSIBILIDADES DA/NA GESTÃO DO CONSELHO DE
ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL FUNDEF/FUNDEB EM
RONDONÓPOLIS – MT**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGEduc, da Universidade Federal de Mato Grosso Campus de Rondonópolis, na Linha de Formação de Professores e Políticas Públicas Educacionais, como parte dos requisitos para a obtenção do título de mestre em Educação.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Lindalva Maria Novaes Garske.

RONDONÓPOLIS – MT

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Fonte.

J581 Jesus Caldeira, Rosimeire de.
LIMITES E POSSIBILIDADES DA/NA GESTÃO DO
CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL
FUNDEF/FUNDEB EM RONDONÓPOLIS / Rosimeire de Jesus
Caldeira. -- 2016
180 f. : il. color. ; 30 cm.

Orientadora: Lindalva Maria Novaes Garske.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Mato Grosso,
Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-
Graduação em Educação, Rondonópolis, 2016.
Inclui bibliografia.

1. Controle Social.. 2. CACS. 3. FUNDEF/FUNDEB. 4. Limites
e Possibilidades. 5. Participação. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Permitida a reprodução parcial ou total, desde que citada a fonte.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO

PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Rod. Rondonópolis.-Guiratinga, km 06 MT-270 - Campus Universitário de Rondonópolis - Cep:
78735-901 -RONDONÓPOLIS/MT

Tel : (66) 3410-4035 - Email : ppgedu@ufmt.br

FOLHA DE APROVAÇÃO

TÍTULO : "LIMITES E POSSIBILIDADES DA/NA GESTÃO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL FUNDEF/FUNDEB EM RONDONÓPOLIS"

AUTOR : Mestranda Rosimeire de Jesus Caldeira

Dissertação defendida e aprovada em 31/03/2016.

Composição da Banca Examinadora:

Presidente Banca / Doutor(a) Lindalva Maria Novaes Garske
Instituição : Universidade Federal de Mato Grosso

Examinador Interno Doutor(a) Ademar de Lima Carvalho
Instituição : UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO

Examinador Interno Doutor(a) Ivanete Rodrigues dos Santos
Instituição : UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO

Examinador Externo Doutor(a) Heloisia Salles Gentil
Instituição : UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO/UNEMAT

RONDONÓPOLIS, 31/03/2016.

Dedico este trabalho à minha mãe avó materna, Dejanira Rosa da Costa (*In Memoriam*), por assumir com tanto amor, dedicação e fé a tarefa da minha educação como ser humano e, principalmente, como sua filha. Ao meu esposo e, de maneira muito especial, às minhas queridas e amadas filhas: Alice de Jesus Caldeira e Camila Cristiane de Jesus Caldeira Correa e aos meus queridos netos: Luiz Augusto Caldeira Correa, Lavínia Camilly Caldeira Correa e ao caçula, João Pedro Caldeira Machado, o que mais sofreu com a ausência da vovó. Perdão, meus queridos, tudo isso é por vocês e pra vocês.

AGRADECIMENTOS

Especialmente a Deus por me conceder a vida, e por fazer-me sentir a sua presença, em cada manhã, em cada lágrima, em cada sorriso, em cada gesto de solidariedade, pois graças ao seu amor por mim, todos os dias encontro um anjo solidário em minha caminhada;

A minha família melhor presente Deus em toda a minha existência;

A minha tia Leontina Rosa de Jesus que ajudou na minha educação e me apoiou na caminhada estudantil;

Aos anjos solidários Edinete Martinelli e Stela Paiva, pessoas que mal me conheciam, mas fez muito pra que um dia eu pudesse chegar a viver este momento.

Aos amigos e amigas de trabalho que me ensinaram na caminhada profissional;

Aos meus professores doutores, profissionais e colegas do PPGEdU de Rondonópolis-MT;

A todos os meus atores sociais da pesquisa: presidentes e secretários do CACS de Rondonópolis-MT, que participaram da produção deste trabalho;

Aos integrantes da banca examinadora, Professora Dr^a. Ivanete Rodrigues dos Santos, Professor Dr. Ademar de Lima Carvalho e Professora Heloísa Salles Gentil em especial pelas excelentes contribuições no momento de qualificação, que permitiram avanços consideráveis no texto;

A amiga Marisa, Vanusa e ao Joaquim funcionários da Secretaria Municipal de Educação que colaboraram na coleta de documentos;

Ao setor de leis e decretos da prefeitura municipal de Rondonópolis-MT;

A todos aqueles que confiaram e acreditaram na minha pessoa meu muito obrigado;

A todos os meus professores que me ajudou a caminhar e a ser quem eu sou;

De modo especial a minha querida amiga, professora, orientadora, doutora Lindalva Maria Novaes Garske, por ter confiado e acreditado na minha pessoa, por me devolver a esperança de que tudo é possível, que há sempre uma possibilidade para ser mais e inclusive de sonhar. Não acredito no acaso, acredito na providência divina e você querida professora foi mais uma providência na minha vida, daquele que me ama muito, DEUS. Obrigada querida mestre, por ter sido meu apoio e minha orientadora nesta caminhada.

Uma das tarefas do educador ou educadora progressista, através da análise política, séria e correta, é desvelar as possibilidades, não importam os obstáculos, para a esperança, sem a qual pouco podemos fazer porque dificilmente lutamos e quando lutamos, enquanto desesperançados ou desesperados, a nossa é uma luta suicida, é um corpo-a-corpo puramente vingativo. O que há, porém, de castigo, de pena, de correção, de punição na luta que fazemos movidos pela esperança, pelo fundamento ético-histórico de seu acerto, faz parte da natureza pedagógica do processo político de que a luta é expressão. Não será equitativo que as injustiças, os abusos, as extorsões, os ganhos ilícitos, os tráficos de influência, o uso do cargo para a satisfação de interesses pessoais, que nada disso, por causa de que, com justa ira, lutamos agora no Brasil, não seja corrigido, como não será correto que todas e todos os que forem julgados culpados não sejam severamente, mas dentro da lei, punidos (FREIRE, 1992, p. 6).

RESUMO

A pesquisa trata de um estudo de caso sobre o Conselho de acompanhamento e controle social (CACS) da política pública de financiamento da educação que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério/FUNDEF e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação/FUNDEB, no tocante ao papel desempenhado pelos Conselhos da rede municipal de educação da cidade de Rondonópolis – MT. Tem como objetivo compreender os limites e possibilidades apresentadas pelo Conselho do FUNDEF e do FUNDEB no acompanhamento e controle da aplicação das políticas de financiamento, na rede municipal de ensino de Rondonópolis - MT, no período de 1.998 a 2.014. O estudo foi norteado pela seguinte questão: Quais os limites e as possibilidades apresentados pelo Conselho do FUNDEF/FUNDEB no acompanhamento e controle da aplicação das políticas de financiamento da educação no município de Rondonópolis-MT no período de 1.998 até 2.014? O estudo focalizou a gestão do Conselho, no que tange à participação política nos processos de composição, organização, funcionamento e atuação, portanto, do acompanhamento e ao controle social do referido Conselho, conforme o expresso nas leis que normatizam o FUNDEF/FUNDEB. Em relação à metodologia de pesquisa, adotou-se a abordagem qualitativa, com o estudo de caso histórico-organizacional com Bogdan & Biklen (1994), de natureza descritiva e interpretativa desenvolvido mediante pesquisa de campo. A coleta de dados foi desenvolvida por meio de documentos oficiais e entrevistas semiestruturadas. A análise documental deu-se sob o enfoque de Cellard (2008), além do referencial teórico na área de ciências sociais, com os seguintes autores: Kosik (1976), Oliveira (2007) e Demo (1985). A unidade de análise foi dividida em três blocos: primeiro a apresentação do *locus* da pesquisa, seguida da discussão do processo de criação e composição do FUNDEF/FUNDEB no município, o segundo bloco refere-se à organização e funcionamento da gestão do CACS e por último, a atuação, limites e possibilidades do CACS. Os resultados apontaram que a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) apresenta forte concentração de poder sobre o CACS de Rondonópolis – MT, inclusive em relação à organização administrativa do Conselho. Os dados assinalaram que elementos como: as reuniões ordinárias, o envolvimento dos conselheiros, o processo eletivo, o controle e as análises de prestação de contas se constituem como limites e como possibilidades na atuação dos CACS.

Palavras-chave: Controle Social. CACS. FUNDEF/FUNDEB. Limites e Possibilidades. Participação.

ABSTRACT

This research was based on a case study on the Board of Monitoring and Social Control (CACS) of the public education funding policy, which provides for the Maintenance Fund and Development of Elementary Education and Teaching Enhancement/FUNDEF, and the Maintenance Fund and Development of Basic Education and Enhancement of Education Professional/FUNDEB, on the role played by the city council in the city of Rondonópolis - MT. The research aims to recognize the limits and possibilities presented by the Council of FUNDEF and FUNDEB, monitoring and controlling implementation of financing policies in the educational area of the city of Rondonópolis - MT, from 1998 to 2014. The study was guided by the following question: What are the limits and the possibilities presented to the Council Board of FUNDEF/FUNDEB related to the monitoring and control of the implementation of the educational funding policies in the city of Rondonópolis - MT, from 1998 to 2014? The study focused on the Council Management, in terms of political participation in the processes of composition, organization, operation and performance, thus, from monitoring to social control of the Board, as expressed in the laws that regulate the FUNDEF/FUNDEB. Regarding the research methodology, a qualitative approach was adopted, with the historical-organizational case with Bogdan & Biklen (1994), with a descriptive and interpretive nature, developed through field research. Data was collected through official documents and semi-structured interviews. Document analysis was done under the Cellard (2008) approach, as well as theoretical reference was distributed in the areas of social science, under the names of Kosik (1976), Oliveira (2007), and Demo (1985). The analysis was divided into three blocks: first, the presentation of the location of the research, followed by the discussion of the process of creation and composition of the FUNDEF/FUNDEB in the city; the second part refers to the organization and functioning of the CACS management, and, finally, the performance, limits and possibilities of CACS. Results show the following limitations of CACS FUNDEF/FUNDEB: representativeness, organization, control, participation, dialogue, training, lack of information from the Executive, analysis done by the Council of FUNDEF/FUNDEB, lack of access to documentation of the Fund, lack of conversation between the directors and their bases, autonomy and studying. The data still show that elements like: ordinary meetings, council board involvement, control, and the results report analysis are seen as possibilities in the CACS managing.

Keywords: Social Control. CACS. FUNDEF/FUNDEB. Limits and Possibilities. Participation.

LISTA DE SIGLAS

AD	Ato Declaratório
APCB	Análise de Prestação de Contas Bimestral
APCM	Análise de Prestação de Contas Mensal
APCT	Análise de Prestação de Contas Trimestral
ASD	Agente de serviços diversos
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BM	Banco Mundial
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CEBS	Comunidades Eclesiais de Bases
CEP	Código de Endereçamento Postal
C.F	Constituição Federal
CONDEVAM	Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
CGU	Controladoria-Geral da União
CME	Conselho Municipal de Educação
CUR	Campus Universitário de Rondonópolis
E.C	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDA	Associação Internacional de Desenvolvimento
ICSID	Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestaduais e Intermunicipais e de Comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
IPI-exp	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IPTU	Imposto de Propriedade Predial e Territorial Urbana
IR	Imposto de Renda
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ITBI	Imposto sobre a transmissão Inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis
ITCMD	Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.
ISS	Imposto Sobre Serviços
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
IUEE	Imposto Único Sobre Energia Elétrica
IULC	Imposto Único Sobre Lubrificantes e Combustíveis
IUM	Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MF	Ministério da Fazenda
MIGA	Organismo Multilateral de Garantia de Investimento
MP	Medida Provisória

MP	Ministério Público
MT	Mato Grosso
PAR	Plano de Ações Articuladas.
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação/Plano de Desenvolvimento da Escola
PIB	Produto Interno Bruto
PJ	Pessoa Jurídica
PNE	Plano Nacional de Educação
PN	Parecer Normativo
PNATE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PPA	Planejamento Participativo Anual
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
REX	Reunião Extraordinária
RF	Receita Federal
RME	Rede Municipal de Ensino
RSEMED	Representante da Secretaria Municipal de Educação
SEB	Secretaria de Educação Básica
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
TCU	Tribunal de Contas da União
SAEB	Sistema de Avaliação de Educação
SAFIRA	Sistema de Administração Orçamentário Financeiro e Contábil da Prefeitura Municipal de Rondonópolis
SRF	Secretaria da Receita Federal
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SISPMUR	Sindicato dos Servidores e Profissionais Municipais de Rondonópolis.
UF	Unidade da Federação
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização de Rondonópolis no Estado de Mato Grosso

99

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fonte dos recursos conforme suas proveniências	56
Quadro 2 – Vinculação Constitucional dos impostos (por carta constitucional e % aplicado)	65
Quadro 3 – Percentuais de arrecadação do IR e IPI	66
Quadro 4 - Dados do crescimento da matrícula no Brasil, no período de 1995 a 2006	74
Quadro 5 – Regulamentação do FUNDEF/ FUNDEB	80
Quadro 6 – Composição do FUNDEF (primeiro e segundo mandato)	102
Quadro 7 – Espaço físico	119
Quadro 8 – Recursos origens do FUNDEF - Rondonópolis – MT – junho/1998	123
Quadro 9 – Quadro de atividades do FUNDEF - Análise de dados	125
Quadro 10 – Quadro de atividades do FUNDEB - Análise de dados	128

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I – OS CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	23
CAPÍTULO II – CONCEITOS FUNDAMENTAIS E DISCUSSÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS	33
2.1 Política e Políticas Públicas	33
2.2 Políticas sociais	46
2.3 Política educacional	48
2.4 POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO	54
CAPÍTULO III – O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS	58
3.1 Autofinanciamentos da educação jesuítica	58
3.2 Subsídio literário	60
3.3 Os caminhos da vinculação de impostos	61
3.4 Salário-educação	67
3.5 A política de financiamento da Educação FUNDEF /FUNDEB	69
3.6 O FUNDEB	77
CAPÍTULO IV – ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE A ORIGEM DOS CONSELHOS	82
4.1 Participação	90
4.2 Controle social	92
4.3 Autonomia	94
CAPÍTULO V – LIMITES E POSSIBILIDADES DA GESTÃO E CONTROLE SOCIAL DO CACS: ANÁLISE DE DADOS	98
5.1 O FUNDEF e o FUNDEB no município de Rondonópolis	98
5.2 Criação e composição do FUNDEF de 1998 a 2006	99
5.2.1 1ª Gestão: período de 10/03/ 1998 a 20/10/2000	101

5.2.2 2ª Gestão: período de 20/10/2000 a 05/10/2001	103
5.2.3 3ª Gestão: período de 05/10/2001 a 24/10/2002	104
5.2.4 4ª Gestão: período de 24/10/2002 a 13/04/2005	104
5.2.5 5ª Gestão: período de 13/04/2005 a 19/03/2007	105
5.2.6 1ª Gestão do FUNDEB: período de 22/03/2007 a 09/03/2009	110
5.2.7 2ª Gestão do FUNDEB: período de 09/03/2009 a 08/03/2011	111
5.2.8 3ª Gestão do FUNDEB: período de 09/03/2011 a 08/03/2013	112
5.2.9 4ª Gestão do FUNDEB: período de 09/03/2013 a 09/03/2015	112
5.3 Organização e funcionamento do CACS em Rondonópolis	116
5.4 A atuação do CACS de Rondonópolis	126
5.5 Limites e possibilidades do CACS no município de Rondonópolis	145
CONSIDERAÇÕES FINAIS	161
REFERÊNCIAS	166
APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO	177
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO DE USO DE DADOS DE ENTREVISTA	179

INTRODUÇÃO

O tema central de análise dessa dissertação tem como foco uma forma específica de atuação e participação política e social da sociedade, do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS), sendo este um canal de participação institucionalizada pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que direciona e articula a representatividade da sociedade civil e membros do poder público estatal, no acompanhamento da gestão dos recursos públicos relativos ao já extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)¹ criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2006. A sociedade civil, representada, trata de indivíduos de vários grupos sociais e entidades locais que se tornam agentes de atividades gerais de caráter regional e nacional. Gramsci apresenta a sociedade civil como um dos planos da superestrutura na mediatização da relação entre os intelectuais e o mundo da produção e conceitua sociedade civil como “[...] o conjunto de organismos chamados comumente de privados” (GRAMSCI, 1991, p. 10).

O CACS surge como uma novidade, no que diz respeito ao controle social e às políticas públicas de financiamento da educação, embora, a existência de Conselhos tenha sido constituída ao longo da história da humanidade, pois segundo Gohn (2007) “A forma “conselho” utilizada na gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil, não é nova na História” (GOHN, 2007, p.65).

Pesquisadores da temática afirmam que os Conselhos são tão antigos quanto à própria democracia participativa, assim como, o vocábulo participação tornou-se o termo mais conhecido e popular do mundo. Temática esta que será retomada nos capítulos IV e V desta dissertação.

Sobre a origem dos Conselhos, Gohn, com base nos escritos de Vieira, destaca que,

Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados “concelhos” municipais (escrita da época, com c), como forma político-administrativa de

¹O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2006 de 24 de junho de 2006, com a finalidade de preencher a lacuna da proposta do FUNDEF em relação ao descompasso existente no atendimento dos três níveis de ensino que compõem a educação básica. Visto que o FUNDEF sustentava uma política de universalização apenas do ensino fundamental. O FUNDEB veio preencher essa lacuna como mecanismo que incentiva, democratiza e assegura o acesso a toda Educação Básica, atendendo os três níveis de ensino.

Portugal, em relação às suas colônias. As câmaras municipais e as prefeituras do Brasil colônia foram organizadas segundo esse sistema de gestão (GOHN, 2007, p. 65, apud, VIEIRA, 1992).

Além de sua trajetória histórica, os Conselhos como a Comuna de Paris, os Conselhos dos soviets russos e os Conselhos operários de Turim, ficaram conhecidos por se tornarem foco de estudos do filósofo marxista, jornalista, crítico literário e político italiano, Antonio Gramsci que escreveu sobre teoria política, sociologia, antropologia e linguística. Alguns Conselhos operários da Alemanha também ficaram bastante conhecidos por se figurarem como destaque em debates sobre Conselhos, como a filósofa e economista marxista, polaco-germana Rosa Luxemburgo, que defendia a atuação de Conselhos nas fábricas como órgão de autogestão econômica e de administração com funções municipais e educativas (GOHN:2007, p.65-66).

Gramsci (1977, p. 163-164), por sua vez, concebia os Conselhos operários e especialmente os Conselhos de fábrica como alternativas possíveis de participação, como “[...] novos modos de produção de trabalhos, novos modos de disciplina” que tendem a criar uma nova sociedade.

No cenário brasileiro, podem-se distinguir três tipos de Conselhos: a) os criados pelo próprio poder público Executivo, para mediar às relações com os movimentos e com as organizações populares; b) os populares, organizados pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil; e c) os institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos, criados por leis originárias do poder legislativo, os quais surgiram após pressões e demandas da sociedade civil (GOHN, 2007, p. 70).

Neste último, encontra-se o objeto deste estudo, o CACS, que foi criado juntamente com o antigo FUNDEF e deu continuidade no atual FUNDEB. Embora se configure como um Conselho institucionalizado pelo poder legislativo, a constituição deste demandou muitos debates e lutas no campo político nacional, pela sociedade que clamava pelo direito de participar do processo de decisão política, por meio de um Fundo de financiamento da educação e que este deveria contar com a participação da sociedade através de um Conselho de acompanhamento e controle.

No Brasil, a partir das prerrogativas asseguradas na Constituição Federal (C.F) de 1988, em seu artigo 1º, caput e parágrafo único, ficou instituído o Estado Democrático de Direito, que tem como fundamentos: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político e que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos diretamente”, nos termos da

própria Constituição Federal de 1988. O capítulo quatro, artigo 14, desta mesma Constituição, trata dos direitos políticos, especificamente da soberania popular que passa a ser exercido pelo sufrágio universal e pelo voto secreto, requisito para a participação do povo no processo de escolha dos seus representantes, tendo em vista que a Constituição brasileira tem como característica a democracia representativa e participativa, cuja base é a representação.

Esta mesma Constituição assegura ao cidadão o direito de participar não só das atividades políticas do país, elegendo os seus parlamentares, mas também constitui espaços democráticos necessários à sociedade civil para o exercício da democracia e da cidadania. Estes espaços podem ser identificados como: conferências, fóruns, plebiscitos, audiências e Conselhos, sendo este último o objeto de estudo desta pesquisa.

Conforme já mencionado, o presente estudo tem como temática central a análise da participação política a partir do espaço institucionalizado como Conselho (CACS) do FUNDEF e FUNDEB no Município de Rondonópolis – MT, com fundamentação teórica na concepção da democracia participativa, com o objetivo de compreender os limites e possibilidades apresentadas pelo Conselho do FUNDEF e do FUNDEB no acompanhamento e controle da aplicação das políticas de financiamento da rede municipal de ensino de Rondonópolis - MT, no período de 1998 a 2014.

Como princípio básico do processo democrático, a participação tem orientado, desde os anos 90, a criação de uma série de estruturas participativas, destacando os diferentes tipos de Conselhos, sendo eles: nacionais, estaduais e municipais. A democracia participativa é considerada um modelo de justificação de participação política e legítima dos cidadãos livres, pautado no debate público entre o poder público e a sociedade civil, esta considerada um organismo privado, constituída de cidadãos livres. A democracia possibilita uma intervenção direta dos cidadãos nos processos de discussão e debate nos procedimentos de tomada de decisão e de controle no exercício do poder. Na educação, este tipo de estrutura participativa se efetivou com a gestão democrática e a criação dos Conselhos e em especial o do FUNDEF em 1996, pois o Fundo já nasceu trazendo consigo a exigência pela C.F/88 a criação de lei federal dispendo não só acerca da organização do Fundo, mas também que se regulamentassem a criação e a forma compartilhada de controle dos recursos por duas instâncias: o controle institucional (que se dá de forma interna e externa através do tribunal de contas da União) e o controle social (sociedade civil) e assim sucessivamente no FUNDEB.

Nesta perspectiva, efetivou-se o presente estudo, com foco na política pública de financiamento da educação que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério/FUNDEF e o Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação/FUNDEB. A ideia básica centrou-se na realização de um estudo acerca da forma como estes Fundos têm sido implementados no tocante ao papel desempenhado pelos Conselhos da rede municipal de ensino da cidade de Rondonópolis – MT. A questão central da pesquisa é: Quais os limites e as possibilidades apresentadas para o Conselho do FUNDEF/FUNDEB no acompanhamento e controle da aplicação das políticas de financiamento da educação no município de Rondonópolis – MT no período de 1998 a 2014?

A resposta a esta questão depende, todavia, do levantamento de outras questões, tais como: em que circunstâncias históricas foram compostos os Conselhos do FUNDEF e do FUNDEB, na rede municipal de ensino de Rondonópolis - MT? Qual é a sua representatividade? Como se dá a sua forma de atuação? Quais são seus limites e possibilidades no acompanhamento e controle da aplicação das políticas de financiamento da educação? Nesse prisma o estudo de 1998 a 2014 acerca da gestão, do acompanhamento e o controle social do referido Conselho, no que concerne à distribuição, transferência, e aplicação dos recursos dos Fundos, conforme estabelecido nas leis que normatizam o FUNDEF e o FUNDEB configurou-se como o eixo norteador desta pesquisa.

Os objetivos específicos assim foram estabelecidos:

1. Analisar a legislação que dá sustentação às políticas de financiamento da educação - FUNDEF e FUNDEB, e bem como as leis federais e municipais de criação dos Conselhos dos Fundos.

2. Investigar a atuação dos membros dos Conselhos do FUNDEF e FUNDEB nas atividades atinentes a estes e a sua forma de participação.

A política de Fundos da Educação FUNDEF/FUNDEB é uma decorrência do processo de descentralização da gestão dos recursos, dentro do contexto das reformas do aparelho do Estado, implementada na década de 90, precisamente após a I Conferência Anual do Banco Mundial sobre Desenvolvimento da América Latina e Caribe, realizado no Rio de Janeiro entre 12 e 13 de junho de 1995, onde o Banco determinou duas diretrizes: a de concentrar mais os recursos do Banco em investimentos nas áreas sociais dos países em desenvolvimento e a de criar parcerias sempre mais frequentes com ONGS e outras organizações da sociedade (ARRUDA, 2009, p. 58).

Segundo Arruda,

A Conferência teve dois focos. Um foi à prioridade da educação básica e o outro foi à crise do México. O Banco apresentou a educação básica como um

motor do desenvolvimento. [...] E sugeriu que a educação, sobretudo a educação básica, é a chave para o aumento sustentável das taxas de crescimento econômico, para a superação das desigualdades (ARRUDA, 2009, p. 58).

Isto explica a corrida dos países em desenvolvimento em criar Fundo para a educação e no nosso caso o FUNDEF, que teve suas vantagens, porém, uma das suas desvantagens é a generalização do atendimento do Fundo apenas para o Ensino Fundamental, propondo assim uma exclusão das outras modalidades da educação básica, limitação corrigida dez anos depois com a implementação do Fundo para o FUNDEB que passa a atender todas as modalidades de ensino da educação básica.

Um dos motivos que despertou o interesse pela temática foi minha experiência profissional. Professora do Ensino fundamental e educação infantil há vinte e cinco anos e desses vinte e cinco fui coordenadora pedagógica por quatro anos de uma escola municipal de Rondonópolis – MT e ao mesmo tempo coordenadora do Plano de Desenvolvimento da Escola, o antigo PDE, entre os anos de 2000 a 2004. Este Projeto tinha cunho gerencial e de natureza contábil, pois financiava várias atividades e projetos da escola, sendo minha responsabilidade realizar o diagnóstico da realidade escolar, orientar e acompanhar a formulação do Plano de Desenvolvimento da Escola e junto com outros colaboradores avaliar a eficácia e produtividade do projeto dentro da escola. O PDE era um dos principais programas do FUNDESCOLA² e tinha como meta a busca da eficácia, eficiência, efetividade e equidade no ensino fundamental público, ao focalizar o ensino-aprendizagem e as práticas de gestão das escolas e secretarias de educação. Digo que a temática política de financiamento da educação e gestão é insistente ao atravessar o meu caminho, é como se dissesse o tempo todo, que ainda seria de grandes perspectivas em minha vida.

No período de 2005 a 2008, fui convidada a prestar serviços a Secretaria Municipal de Educação (SEMED), ocupando a função de formadora. Num primeiro momento, o objetivo era visitar as escolas e verificar suas necessidades, acompanhá-las e orientá-las em seus projetos e formação continuada. As escolas que ficaram sob minha responsabilidade, sabendo de minha experiência como coordenadora do PDE, logo começaram a solicitar a minha colaboração e participação na implementação do referido projeto.

²Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) é um programa oriundo de um acordo de financiamento entre o Banco Mundial (BM) e o MEC, desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de Educação dos estados envolvidos. A missão do programa é o desenvolvimento da gestão escolar, com vistas à melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental e à permanência das crianças nas escolas públicas, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (DE OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI - Educação & Sociedade, vol. 26, núm. 90, enero-abril, 2005, pp. 127-147).

Passados quase dois anos desse período, fui convidada a assumir uma nova função na SEMED. Agora seria um cargo que além das responsabilidades que já possuía, avocaria todos os projetos educacionais de convênios com o governo federal, da secretaria e das 32 escolas municipais, assim como a formação dos Conselhos escolares no âmbito escolar e secretaria. Então, toda a formação, informação e gerência, sobre os convênios eram inteiramente de minha responsabilidade, do diagnóstico da realidade até a prestação de contas, como também a viabilização de convênios em parcerias entre Governo Federal e Prefeitura. Além disso, fui representante do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento de Manutenção de Ensino da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB), indicada pelo Secretário Municipal de Educação. Todas essas funções juntas sempre me colocaram de frente com as políticas públicas educacionais de financiamento da educação e gestão e sempre estive preocupada com o fator controle, participação e envolvimento da comunidade.

Ao cursar a disciplina de Políticas Educacionais como aluna especial da pós-graduação em educação no Campus Universitário de Rondonópolis/UFMT, na linha de pesquisa Formação de Professores e Políticas Públicas Educacionais em 2013, deparei-me com autores que estudam e realizam pesquisas sobre as políticas educacionais em âmbito nacional, na América Latina e Europa. Um deles é o inglês Stephen J. Ball, que discute as transformações nas formas de provisão do setor público e na sociedade civil, bem como a introdução de novas formas de regulação. O autor destaca que “[...] muitos trabalhos dirigidos à transformação do setor concentram-se em sua base ideológica e nos processos de mudança, na forma e nas operações das novas estruturas e nas novas tecnologias de controle” (BALL, 2011, p. 24).

O encontro com estas literaturas possibilitaram o delineamento do caminho que deveria seguir e, para melhor explicar o sentimento de alegria e satisfação pessoal com tal encontro, faço uso das palavras de Freire (2005, p. 115): “Os temas em verdade, existem nos homens, em suas relações com o mundo, referidos a fatos concretos”, sendo esta temática parte de nós, de nossa História em nossas relações com o mundo, somos tão históricos e sujeitos quanto os sujeitos desta História. Portanto, “[...] não é possível entendê-los fora dos homens” (idem, p. 115), ou seja, “fora deles”, pois somos sujeitos concretos desta História. Dessa forma, busco a reflexão sobre a temática com base em três pilares: o ser, o sentir e o agir dos conselheiros, através de seus registros de atuação e relatos da entrevista semiestruturada realizada, tendo-os como sujeitos dessa pesquisa, buscando compreender os limites e possibilidades deste Conselho no modo de ser, de fazer e de agir no mundo real,

como sujeitos conscientes e inconclusos, levando em consideração todos os fatos e fenômenos apresentados, reconhecendo o significado e a relevância destes para a compreensão da realidade.

A dissertação segue com a seguinte estrutura: no primeiro capítulo, apresenta os fundamentos teóricos e detalhamento da metodologia utilizada na pesquisa. O segundo capítulo trabalha com as conceituações sobre política, políticas públicas, política social, política educacional e política de financiamento da educação, estendendo a discussão sobre a relação entre Estado e sociedade e o papel deste enquanto regulador e controlador das políticas públicas, destacando as relações de poder político existente no Estado e na sociedade.

Já o terceiro capítulo, discute as políticas de financiamento no Brasil, passando pela educação jesuíta até a atualidade. O quarto capítulo traz a fundamentação teórica sobre as origens dos Conselhos e gestão democrática. O quinto capítulo apresenta um histórico do *locus* de pesquisa, além de centrar o foco no tratamento dos dados empíricos da pesquisa, trazendo a análise de documentos e dos relatos das entrevistas transcritas dos sujeitos da pesquisa, apresentando as limitações encontradas na realização de suas atividades enquanto conselheiros, destacando em que espaço foi construída sua *práxis* de conselheiros, a participação política e que tipo de gestão foi se configurando na atuação destes.

CAPÍTULO I – OS CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Geralmente tem-se a impressão de que o ato de pesquisar parece ser tão natural que, num primeiro momento, não se dá conta de sua complexidade. Assim, entra-se num processo de conhecimento da realidade, sem colocar em pauta uma questão central, que é o como conhecer. Em um estudo de natureza científica é impossível a sua realização sem o apontamento da opção metodológica. Nesse sentido, é que apresento nesse primeiro capítulo a opção metodológica e o caminho percorrido para a concretização do objetivo proposto.

Quando me propus a realizar o estudo acerca das perspectivas teóricas e metodológicas para a definição de qual daria sustentação à realização de pesquisa do mestrado, deparei-me com duas concepções epistemológicas essencialmente opostas no modo de analisar e compreender a realidade. A primeira trata-se da metafísica, que entende que a priori uma pesquisa deve ser concentrada em métodos de investigação lineares, lógicos, harmoniosos e históricos, direcionados pela observação neutra e objetiva dos fenômenos, sem o compromisso de realizar uma apreensão da organização, desenvolvimento e transformação desses fenômenos no contexto social. Trata-se de uma concepção que se detém apenas na observação do fenômeno observável, ou seja, em sua aparência exterior e nos movimentos observáveis da sua representação, constituindo-se em uma pesquisa técnica, descritiva e explicativa dos fenômenos pautada principalmente nos resultados e na imparcialidade do pesquisador.

A segunda concepção, a perspectiva marxista, ao construir um sistema explicativo da história e da sociedade, explicita e estabelece suas bases metodológicas, bem como os princípios epistemológicos que dirigem a sua análise; o materialismo histórico e o materialismo dialético.

Em se tratando do materialismo histórico, como ciência filosófica do marxismo, na tradução e introdução da obra “Contribuição à crítica da economia política” de Karl Marx, Florestan Fernandes argumenta que os resultados que

[...] Marcaram uma nova etapa na história das investigações científicas, pois desdobraram diante das “ciências históricas” ou ciências sociais como dizemos atualmente – novas possibilidades de desenvolvimento científico. [...] Isso de fato só foi possível graças à sua concepção de dialética: possibilidade de um conhecimento sintético e completo da realidade – o conceito como reprodução do concreto, noção hegeliana - e a existência de um movimento dialético imanente às próprias coisas (desenvolvimento das formas sociais, como movimento real, no tempo, por exemplo), que nos afasta de Hegel (FERNANDES, 2008, p.24-27).

Quanto ao materialismo dialético, a concepção materialista fundamentada na teoria de Marx sustenta a esperança na possibilidade de transformação na sociedade humana e nos entrega instrumentos importantíssimos para a ação transformadora, sendo um deles o método dialético, ponto de interesse deste estudo. Tal método estabelece uma base sólida, que permite captar as coisas em sua singularidade para que se possa construir, de maneira sistemática e científica, resposta a muitas perguntas sobre as leis gerais do funcionamento, desenvolvimento e dos limites da economia e sociedade capitalista, consubstanciado em três categorias básicas: historicidade, contradição e totalidade.

Segundo Rodriguez (2014, p. 149)

As categorias metodológicas são constitutivas da teoria, são os conceitos fundamentais para entender o real que o pesquisador utiliza para análise de seu objeto. Assim, a totalidade é uma categoria do método. O pesquisador considerado o objeto em sua totalidade, quando se considera o objeto na relação que se estabelece entre os outros aspectos, verifica-se a existência de tensões e repulsas entre estes, o trabalho com a contradição, ou seja, se são tratadas as categorias da dialética: contradição, totalidade e historicidade.

A teoria marxista concebe que no processo social de produção é o homem como sujeito histórico real que cria a base e a superestrutura e forma a realidade como totalidade de relações sociais, instituições e ideias, a totalidade deixa de ser abstrata e passa ser totalidade concreta, ao mesmo tempo permitindo ao homem a criação de si próprio como ser histórico e social. É na história, portanto, que os seres humanos engendram e significam o mundo ao seu redor. História aqui entendida não como a sucessão dos fatos, mas como luta cotidiana dos homens e mulheres para produzir suas condições materiais de existência na relação com a natureza mediada pelo trabalho, bem como, o modo como os seres humanos interpretam essas relações.

Essa teoria permite ao pesquisador a possibilidade de concluir que todas as coisas e o Ser social trazem consigo o seu contrário, a sua própria contradição. Dessa forma, permite a compreensão de que nada é eterno e que por estar em movimento, em contínua transformação, ou como Fernandes (2008), denomina: em processo de mudança e, por ser processo, é histórico.

Para a dialética, as coisas estão em constante movimento, transformação, são, portanto, inacabadas. Tem como foco de investigação o processo de produção e reprodução social e tem como categoria central o trabalho. Segundo Karl Marx, “O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência

dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência” (MARX, 2008, p. 47). Desta forma, há o entendimento de que a sociedade constrói o homem e, ao mesmo tempo, é por ele construída.

A dialética afirma-se na contradição existente em cada fenômeno em estudo. Lukács (1972) destaca que

Com efeito, a contradição — e Marx o diz com grande clareza — pode também ser veículo de um processo do decurso normal; a contradição se revela como princípio do ser precisamente porque é possível apreendê-la na realidade enquanto base de processos também desse tipo (LUKÁCS, 1972, p. 22).

Em oposição ao senso comum, a dialética se propõe a compreender a “coisa em si”, construindo uma compreensão da realidade que considere a totalidade como dinâmica e em constante construção social. A dialética é um esforço para perceber as relações reais, sociais e históricas por entre as formas singular e plural com que se apresentam os fenômenos e a realidade.

Por conta disso, Zago (2013) propõe a dialética como método com capacidade de investigação dos fenômenos, com capacidade para o entendimento da realidade social, pois como o próprio autor enfatiza, com a dialética os elementos da vida cotidiana deixam de ser naturalizados e eternizados, passando, por assim dizer, a ser vistos como sujeitos da *práxis* social da humanidade, isto porque a dialética é um esforço para perceber as relações reais (sociais e históricas) por entre as formas estranhadas com que se apresentam os fenômenos.

A opção pelo método dialético implicou em um estudo de natureza qualitativa, sendo adotado como procedimento o estudo de caso. Dentre os diversos estudos de natureza qualitativa, se faz relevante destacar o estudo de caso histórico-organizacional, apresentado por Bogdan e Biklen (1994) e que segundo os autores, “[...] incidem sobre uma organização específica, ao longo de um período determinado de tempo, relatando o seu desenvolvimento” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 90).

No caso desta pesquisa, a abordagem aqui adotada é a qualitativa interpretativa, mediante pesquisa de campo, desenvolvida por meio de coleta de material, como documentos oficiais e entrevistas semiestruturadas, com referencial teórico distribuído na área de Ciências Sociais e que tem como unidade de análise e objeto de estudo o Conselho do FUNDEF já extinto, (período de 1998 – 2002 e 2005 - 2006) e atual FUNDEB, com foco no período de 2007 a 2014.

Dentre todas as razões para realizar um estudo de caso, destacam-se as palavras de Gil (2009, p. 21) ao afirmar que a “[...] mais importante, é provavelmente, sua capacidade para proporcionar o estudo de um grupo, de uma organização ou mesmo uma comunidade como um todo” (GIL, 2009, p. 21). Argumenta ainda que o pesquisador, ao optar por este estudo, tem condições de considerar os múltiplos fatores que determinam sua estrutura, sem a necessidade de fracionamento da unidade de análise do caso, preservando o caráter da unidade do caso sem qualquer ruptura com o seu contexto. O autor enfatiza também que “Por essa razão os estudos de casos são vistos como estratégias adequadas em pesquisas desenvolvidas sob o enfoque dialético” (idem, p. 29). Ainda exemplifica que “[...] ao estudar uma organização, esta será entendida como um conjunto de partes indissociavelmente relacionadas entre si e sua dinâmica será compreendida pelo conflito que se estabelece entre seus componentes” (idem, p. 29).

Os argumentos do autor contribuíram para firmar a opção pela metodologia entendida como estudo de caso, pois a unidade de estudo trata-se de um Conselho que é constituído por um grupo de pessoas. O objetivo é aprofundar a análise na totalidade deste grupo e não na individualização, buscando compreender os limites e possibilidades deste Conselho ao realizar as atividades atinentes a eles sem ruptura com o seu contexto.

Segundo Kosik

Totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido. [...] Sem a compreensão de que a realidade é totalidade concreta – que se transforma em estrutura significativa para cada fato ou conjunto de fatos – o conhecimento da realidade concreta não passa de mística, ou a coisa incognoscível em si (KOSIK 1976, p. 44).

O autor destaca ainda que o

Princípio metodológico da investigação dialética da realidade social é o ponto de vista da totalidade concreta, que antes de tudo significa que cada fenômeno pode ser compreendido como momento do todo. Um fenômeno social é um fato histórico na medida em que é examinado como momento de um determinado todo; desempenha, portanto, uma função dupla, a única capaz de dele fazer efetivamente um fato histórico: de um lado, definir a si mesmo, e de outro, definir o todo (KOSIK 1976, p. 49).

Nesse sentido, parte-se do princípio de que a compreensão dialética da totalidade significa não só a interação das partes entre si e com o todo, mas também que o todo tem a

capacidade de criar a si mesmo na interação das partes, ou seja, há uma superação das partes para o todo e vice-versa, que procede na transformação deste.

Cabe aqui enfatizar que também foram utilizados os conhecimentos de Bogdan e Biklen, (1994, p. 221) para a categorização e codificação dos dados da pesquisa que, segundo eles “As categorias constituem um meio de classificar os dados descritivos que recolheu” e complementa afirmando que o desenvolvimento de categorização de dados é um passo crucial para a análise de dados (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 221).

De acordo com estes estudiosos,

O desenvolvimento de sistemas de codificação na investigação qualitativa encerra parâmetros semelhantes. Determinadas questões e preocupações de investigação dão origem a determinadas categorias. Algumas abordagens teóricas e disciplinas acadêmicas sugerem determinados esquemas de codificação (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 221).

Os autores disponibilizam ao pesquisador uma lista de famílias de códigos, os quais podem ser utilizados na codificação de categorias. Dentre os códigos apresentados pelos os autores, optou-se, nesta pesquisa, por dois deles: o de processo e o de atividades.

Para autores,

Os códigos de processos referem-se à codificação de palavras e frases que facilitam a categorização das sequências de acontecimentos, mudanças ao longo do tempo ou passagem de um tipo ou gênero de estatuto para outro. [...] Os esquemas de codificação de processo são também comumente usados para elaborar dados em estudo de caso organizacionais (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 225).

São assim descritos os códigos de atividades:

Os códigos que são dirigidos a tipos de comportamento que ocorrem regularmente designam-se por “códigos de atividade”. Estes comportamentos podem ser relativamente informais [...] ou comportamentos que ocorrem regularmente e que são uma parte formal do meio (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 226).

Compreende-se, em conformidade com estes pesquisadores que ter um esquema de trabalho é crucial e não importa qual é o seu esquema. O importante é “[...] organizá-los de modo a ser capaz de ler e recuperar os dados à medida que se apercebe do seu potencial de informação e do que pretende escrever” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 232).

A unidade de pesquisa em questão refere-se ao CACS do município de Rondonópolis – MT. Tal pesquisa baseou-se em duas fontes de dados: nas entrevistas semiestruturadas, que foram gravadas e, posteriormente, transcritas e nas atas das reuniões, que registram os atos de fala dos participantes, sendo que estas se constituem a principal fonte de informações utilizadas na análise documental, além das leis, regimento interno e decretos municipais e federais.

Ademais, foi realizado um levantamento de dados do Estado do Conhecimento³ sobre as políticas de financiamento da educação, o que proporcionou a descoberta do objeto de estudo, da metodologia mais adequada, bem como a definição dos conceitos que seriam trabalhados no *corpus* teórico e metodológico da pesquisa.

Para a análise documental, foi coletada e realizada a leitura e compilação de dados dos seguintes documentos:

- Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1.996;
- Lei Federal nº 9.424 de 24 de dezembro de 1.996, que dispõe sobre o FUNDEF;
- Lei Municipal nº 2.705 de 21 de julho de 1.996 de criação do Conselho do FUNDEF, denominado pelo o Executivo de CONDEVAM;
- Lei Municipal nº 5.071 de 08 de março de 2007;
- Emenda Constitucional nº53, de 19 de dezembro de 2.006;
- Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2.006 que dispões sobre o FUNDEB;
- De dezesseis Decretos municipais de designação dos membros⁴;
- Regimento Interno;
- Leitura de 138 (cento e trinta e oito) registros dos livros Ata que variam entre uma a dez páginas do período de 1997 até 2014.

Cellard (2008), fala que,

[...] o documento escrito constitui, portanto, uma fonte extremamente preciosa para todo o pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois, não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso,

³ Trabalho completo “Financiamento da educação: uma análise Quanti/Qualitativa”, em Anais do SEMIEdu 2014, GT 18- Políticas educacionais da educação básica, pp. 4509-4520.

⁴ Decretos Municipais de designação dos conselheiros: Decreto nº 2.950-de 09 de dezembro de 1997, Decreto nº 3.037de 01 de março de 1999, Decreto nº 3.208 de 03 de agosto de 2000, Decreto nº 3.302de 24 de maio de 2001, Decreto nº 3.622 de 20 de março de 2003, Decreto nº 3.998, de 29 de março de 2005, Decreto nº 4.015 - de 19 de abril de 2005, Decreto nº 4.551, de 22 de março de 2007, Decreto nº 5.389, de 27 de fevereiro de 2009, Decreto nº 5.397, de 26 de março de 2009, Decreto nº 5.703, de 17 de dezembro de 2009, Decreto nº 6.150, de 31 de março de 2011, Decreto nº 6.869, de 28 de março de 2013, Decreto nº 7.067, de 11 de setembro de 2013.

muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (CELLARD, 2008, p. 295).

Para o autor, “O documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social” (idem, p. 295) e, “No plano metodológico, a análise documental apresenta também algumas vantagens significativas”.

Afirma ainda que

Se, efetivamente, a análise documental elimina em parte a dimensão da influência, dificilmente mensurável, do pesquisador sobre o sujeito, não é menos verdade que o documento constitui um instrumento que o pesquisador não domina. A informação, aqui, circula em sentido único; pois, embora tagarela, o documento permanece surdo, e o pesquisador não pode dele exigir precisões suplementares (CELLARD, 2008, p. 295-296).

A análise de documentos fundamenta-se teoricamente em Cellard (2008), que apresenta duas categorias do documento escrito, sendo elas: os documentos arquivados e os que não o são. O autor afirma que “[...] pouco importa a natureza da documentação, quer de domínio público, quer de domínio privados” (CELLARD, 2008, p. 297). Destaca ainda que antes de se realizar uma análise crítica do documento, faz-se necessário usar de prudência e manter um olhar crítico sobre a documentação que se avalia e para tal avaliação apresenta cinco dimensões: o contexto, os autores, a autenticidade e a confiabilidade, a natureza do texto e os conceitos-chave.

O estudo ora apresentado se afirma nas duas categorias, mas apenas nos de natureza pública, como também, nas cinco dimensões apresentadas pelo autor na avaliação crítica dos documentos.

A pesquisa de campo se dividiu em coleta de documentos e entrevistas. A coleta de documentos se dividiu em duas esferas: municipal e federal. Na esfera municipal, foram dois os espaços de coleta: a Secretaria Municipal de Educação, onde foram coletados apenas os registros do livro Atas do CACS, lá não existia mais nada, inclusive encontra-se desaparecido um dos livros Ata do Conselho do período de 22/11/2002 a 06/04/2005 e do período de 06/04/2005 a 19/03/2007.

Outro espaço municipal de coleta de documentos foi o setor de Leis e Decretos do Paço Municipal, onde foram encontradas todas as leis e Decretos referentes aos dois Fundos. A efetivação desta pesquisa possibilitou o conhecimento, por parte da pesquisadora, de

informações e espaços que até então eram desconhecidos, como, por exemplo, o setor de Leis e Decretos.

Na segunda esfera de coleta de documentos, a federal, o único espaço de coleta foi à internet, onde busquei as leis, medida provisória, emenda constitucional, Atos de Disposições Transitórias Constitucionais, Decretos, relatórios financeiros, dados estatísticos e outros, através dos sites do MEC, FNDE, Tesouro Nacional, SIOPE, INEP e etc.

Para situar e compreender os limites e possibilidades do CACS no município de Rondonópolis procedeu-se à divisão da unidade de análise, que é o Conselho, em três blocos: o primeiro são os processos de criação e composição; o segundo trata-se da organização e funcionamento do Conselho do controle social e, por último, a atuação do Conselho, ou seja, das atividades e das ações permanentes e esporádicas desenvolvidas pelos conselheiros e os limites e as possibilidades do CACS.

A questão central da pesquisa assim foi delineada: Quais os limites e as possibilidades apresentadas para o Conselho do FUNDEF/FUNDEB no acompanhamento e controle da aplicação das políticas de financiamento da educação no município de Rondonópolis-MT no período de 1998 a 2014?

Dessa questão teve origem o objetivo geral da pesquisa, o qual orienta todo processo de investigação, que é compreender os limites e possibilidades apresentadas pelo Conselho do FUNDEF e do FUNDEB no acompanhamento e controle da aplicação das políticas de financiamento, na rede municipal de ensino, no município de Rondonópolis - MT, no período compreendido entre 1998 a 2014.

É prudente relatar que, na pesquisa, houve a necessidade de realizar alguns recortes nos períodos programados. A pesquisa tinha como parâmetro o período de 1.998 a 2.014, porém como nem tudo acontece conforme o planejado, foi necessária a flexibilização do plano de investigação. Os recortes realizados na pesquisa foram em relação ao período de 24/10/2002 a 12/04/2005, de acordo com o Decreto N° 3.622 de 20 de março de 2003, que designa os integrantes do CONDEVAM (Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), por não ser localizado e disponibilizado nenhum registro em livro Ata deste período, não foi possível a realização de análise de documentos dessa época, assim como não houve a possibilidade da realização de entrevista com nenhum dos sujeitos que exerceram alguma função neste período no Conselho do FUNDEF. Segundo informações verbais de familiares de um dos sujeitos, que ocupava a função de secretária do CACS nessa época, a mesma havia falecido há dois anos e a presidente do CACS do mesmo intervalo não

demonstrou disponibilidade em participar da pesquisa, sendo contatada várias vezes e em nenhuma delas dispunha de tempo para participar da investigação. Diante de tal negativa e da falta de disponibilização de documentos dessa lacuna temporal, fez-se necessária à tomada de decisão, em fazer o recorte deste período dentro da pesquisa.

Também não foi impossível a análise de documentos dos dois anos subsequentes a este período, sendo este de 13 de abril de 2005 a 19 de março de 2007, por falta de localização e disponibilização dos documentos escritos pelos conselheiros da época, ou seja, o livro Ata, como foi encontrado apenas um registro no livro Ata que corresponde a essa época, foi impossível realizar a análise documental que tem a finalidade de visualizar as atividades realizadas pelo grupo, a interação, participação e atuação destes, servindo para o pesquisador como material de confronto com a entrevista semiestruturada, apontando os limites, conflitos e contradições existentes. Somente foi possível contar com a análise da entrevista do presidente e secretário do CACS deste período.

Hipoteticamente, cada mandato corresponderia a um biênio, ou seja, de dois em dois anos, como regem as leis de criação do CACS no FUNDEF e FUNDEB. Entretanto, foram encontradas duas características em relação aos mandatos do FUNDEF e FUNDEB em Rondonópolis que contradiziam a lógica, uma sendo biênio e a outra de um ano, assumindo neste caso, o vice-presidente como presidente titular no ano seguinte.

Houve duas conduções do vice-presidente ao cargo do presidente, uma ocorreu no período de 22 de novembro de 2001 a 23 de outubro de 2002 na gestão do FUNDEF, o presidente em afastamento expõe que “[...] por estar em sala de aula naquele ano e para dar oportunidade a outras pessoas não seria candidato para recondução ao cargo”, pedido de afastamento realizado no dia 22 de novembro de 2001 (ATA 22/11/2001).

O segundo caso de condução do vice-presidente ao cargo de presidente para o término do mandato do CACS empossado foi no FUNDEB no período de 09/03/2009 a 08/04/2010, pois a “[...] conselheira titular e presidente do Conselho solicitou seu desligamento daquele Conselho” no dia 08 de abril de 2010 (ATA 08/04/2010).

O caminhar até aqui não foi fácil, uma vez que muitos tropeços e dificuldades fizeram-se presentes. Assim, com a finalidade de colher informações que possibilitassem a compreensão dos limites e possibilidades apresentadas pelo Conselho do FUNDEF e do FUNDEB no acompanhamento e controle da aplicação das políticas de financiamento, na rede municipal de ensino, no município de Rondonópolis - MT, a definição dos sujeitos desta pesquisa se deu pela escolha dos presidentes e secretários do CACS, por terem contato mais direto e prolongado com os processos e atividades desenvolvidas por este Conselho.

O primeiro contato com os sujeitos desta pesquisa foi pessoalmente, com a finalidade de esclarecer os objetivos desta e convidá-los a participarem da mesma. Com alguns dos sujeitos, o primeiro contato foi por via telefone. Não houve recusa de participação, apenas dois contatados, que foram presidente do CACS, acabaram dificultando o encontro onde seria realizada a entrevista semiestruturada, a qual não aconteceu por estes nunca estarem disponíveis para a realização do diálogo discursivo. Os contatados citados foram presidentes do CACS do município de Rondonópolis – MT no período 24/10/2002 a 12 de abril de 2005 e no período de 17 de maio de 2011 a 08 de março de 2013. O local de realização da entrevista semiestruturada foi de livre escolha dos sujeitos da pesquisa, sendo que apenas dois optaram por serem entrevistados em suas casas, os outros nove atores foram entrevistados em seu local de trabalho.

Foram realizadas 11 (onze) entrevistas semiestruturadas gravadas com áudio sem imagem, com 6 (seis) presidentes e 5 (cinco) secretários dos diversos mandatos dos dois Fundos, sendo que um dos presidentes foi secretário por dois mandatos e um dos secretário teve recondução do cargo.

Para a realização das entrevistas, foi necessário deslocar 50 quilômetros de distância de minha residência para a zona rural do município, enfrentando morro, lama e estradas esburacadas. Enfrentei ambientes inóspitos nada adequados para a realização das entrevistas, lugares com muitos ruídos, movimentação de pessoas e etc.

Para finalizar este capítulo, considero importante ressaltar que a identidade dos sujeitos da pesquisa foi preservada, por falta de consenso, pois alguns destes fizeram a opção de não serem identificados. Para identificá-los dentro do contexto do estudo, optei por utilizar nomes de madeiras de lei, por ser uma educadora de escola do campo e pelo desejo de homenagear a todos os trabalhadores do campo. Assim, os sujeitos foram identificados como: Ipê, Jatobá, Jacarandá, Angelim, Angico, Mogno, Pau-Brasil, Peroba, Cedro-Rosa, Andiroba e Jequitibá.

CAPÍTULO II – CONCEITOS FUNDAMENTAIS E DISCUSSÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

A pesquisa acerca das políticas educacionais vem se configurando no contexto brasileiro como um campo de investigação em permanente busca de consolidação, contudo, ainda são poucos os estudos que envolvem a temática, o que torna um pouco mais árduo o trabalho do pesquisador que opta por este tipo de investigação. Em relação ao processo investigativo que trata especificamente das políticas de financiamento a realidade não é outra, sobretudo no tocante aos órgãos de acompanhamento e controle de tais políticas. Considerando este cenário, compreende-se que a proposição de um estudo cujo objeto centrase na investigação de Conselhos de Acompanhamento e Controle FUNDEF/FUNDEB, não poderia este capítulo deixar de apresentar um diálogo com autores que discutem os conceitos fundamentais para a condução de uma pesquisa como a proposta; a saber: política, políticas públicas, políticas educacionais e políticas de financiamento. Tendo em vista a natureza da pesquisa, fez-se necessária, também, a reflexão sobre outros conceitos, entendidos como essenciais para a compreensão e análise do objeto de estudo. São eles: cidadania, democracia, democracia participativa e representativa.

2.1 Política e Políticas Públicas

Ao fazer um breve estudo acerca do termo política foi possível entender que a este foram agregados vários sentidos entre as diversas obras e pesquisadores. Abbagnano (2014, p.900), por exemplo, aponta alguns deles, dentre os quais se destacam: política como a doutrina do direito e da moral; a teoria do Estado e ainda como a arte ou a ciência do governo. O primeiro, a doutrina do direito e da moral, se fundamenta na Ética de Aristóteles, que presume “A investigação em torno do que deve ser o bem e o bem supremo” (idem 901). Engloba tudo o que diz respeito à comunidade, à *pólis*, sendo que as relações sociais e seus preceitos são tratados pela ética. A política como “a arte de governar e realizar o bem público” também é considerado como sendo a terceira tarefa da ciência política para Aristóteles, sendo defendido por Platão na obra intitulada “Político”.

Secchi (2012), no prefácio de sua obra “Políticas Públicas – conceitos, esquemas de análise, casos práticos” inicia dizendo que “A área de políticas se consolidou, nos últimos sessenta anos, em um *corpus* teórico próprio, um instrumental analítico útil e um vocabulário voltado para a compreensão de fenômenos de natureza político-administrativa”.

Aponta ainda que o ano de 1951 foi um marco para o estabelecimento da área disciplinar de estudos de políticas públicas, ainda que já na década de 1930 despontassem contribuições teóricas da análise racional das políticas públicas. Destaca que os estudos de políticas públicas têm seus fundamentos disciplinares nas Ciências Políticas, na Sociologia, na Economia, na Administração Pública, na Teoria das Organizações, na Engenharia, na Psicologia Social e no Direito.

Em conformidade ainda com o autor, quem mais tem se beneficiado com o *corpus* teórico, o instrumental analítico e o vocabulário das políticas públicas são os pesquisadores, políticos e administradores que lidam com os problemas públicos em diversos setores de intervenção, sendo que os conhecimentos produzidos pela área têm sido bastante úteis para aqueles que estudam ou tenham que tomar decisões políticas como medidas de intervenção ou prevenção setoriais nas diversas áreas sociais.

Heidmann (2010) ressalta que a política é também concebida como a

[...] teoria política ou o conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade, como também à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas (nações, estados, municípios ou distritos especializados), (HEIDMANN, 2010, p. 29).

Em seu sentido operacional, conforme Heidmann (2010),

[...] a política é entendida como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade. [...] trata do conjunto de processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos de interesses para influenciar, conquistar e manter poder (HEIDMANN, 2010, p. 29).

De acordo com o autor, o Estado exerce um papel mais direto na sociedade por meio da proposição de políticas públicas, sendo estas definidas por regras e normas estabelecidas a curto ou longo prazo e que pressupõem a eficiência e a produtividade da gestão pública.

Segundo Norberto Bobbio (1998), no Dicionário Políticas,

O termo Política foi usado durante séculos para designar principalmente obras dedicadas ao estudo daquela esfera de atividades humanas que se refere de algum modo às coisas do Estado [...]. Na época moderna, o termo perdeu seu significado original, substituído pouco a pouco por outras expressões como "ciência do Estado", "doutrina do Estado", "ciência política", "filosofia política", etc, passando a ser comumente usado para

indicar a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a *pólis*, ou seja, o Estado. [...] entendida como forma de atividade ou de práxis humana, está estreitamente ligado ao de poder (1998, p. 954).

A leitura de várias obras que se dedicam ao debate acerca do termo “política” possibilita afirmar que a definição do mesmo apresenta nuances diversas, o que se configura como um entrave ao pesquisador, uma vez que definir o que venha a ser “política” não é fácil, de modo que cabe ao estudioso de políticas públicas fazer suas escolhas teóricas, como bem assinala Nicola Abbagnano (2014, p. 903) ao destacar que

Definir a política é, portanto, já por si mesmo assumir posição sobre os fins do agir humano, é estabelecer uma hierarquia entre as diferentes formas de vida em sociedades, em suma, uma escolha de valores, prenhe de consequências práticas e indicativas de uma visão específica da vida e do homem (ABBAGNANO, 2014, p. 903).

De todas as leituras é clara a ideia de que o termo política está intimamente relacionado com a questão do poder, ou seja, com os meios e estratégias que permitem tanto a conquista do poder, como a manutenção ou ampliação deste, ou seja, é a luta de uma determinada classe pelo poder, sendo assim, a luta política é discutida por alguns estudiosos como a única maneira de o proletariado conquistar o poder.

A este respeito Offe (1984) destaca que “Somente posso ter poder sobre algo que, de acordo com sua própria estrutura, cede ao exercício do meu poder, relacionando-se com ele e assim me autorizando, por assim dizer, a exercê-lo” (OFFE, 1984, p. 146). Ainda afirma que, “[...] entre dois sistemas sociais parciais só pode haver uma relação de poder quando suas estruturas apresentam um mínimo de reciprocidade ou complementaridade” (idem 146), ou seja, o conceito de poder só tem significado “[...] em um sistema social quando for considerado como uma categoria relacional, como uma relação complementar entre dois elementos” (OFFE, 1984, p. 146).

Corroborando, Santos (2013), destaca que

[...] o campo do poder é estritamente relacional, ou seja, depende e provém de um sistema relacional de lugares materiais ocupados pelas classes em luta. O poder de uma classe significa de início o seu lugar objetivo nas relações econômicas, políticas e ideológicas, lugar que recobre as práticas das classes em luta, isto é, as relações designadas de dominação/subordinação das classes estabelecidas na divisão social do trabalho e que consistem desde então em relações de poder, cujo último

elemento é da especificidade dos interesses de classe a serem realizados (SANTOS, 2013, p. 38).

A autora argumenta que o poder de uma classe não pode ser restrito apenas no nível da realização de seus interesses econômicos, pois há outros interesses, necessidades e exigências nas estruturas internas de uma classe, como o político e o ideológico.

Santos (2013) teoriza a distinção entre o poder econômico, o poder político e o poder ideológico nas formações sociais capitalistas, que tem como característica a autonomia específica dos níveis estruturais, das práticas e dos respectivos interesses de classes, enfatizando que

A dominação econômica diz respeito ao poder das classes quanto à sua capacidade de manter-se como classe que detém a propriedade dos meios de produção e que dirige o sistema produtivo de modo a reproduzi-la como classe dominante. Este tipo de dominação tem como característica principal a exploração e a subordinação econômica das outras classes aos interesses da classe proprietária. [...] A dominação política está relacionada ao poder dessas classes dominantes de realizar seus interesses políticos, e este poder concentra-se e materializa-se no Estado, ou seja, o poder político. [...] A dominação ideológica, essencial à constituição das relações de propriedade e de posse na divisão social do trabalho, relaciona-se com a capacidade das classes dominantes de fazer com que seus interesses de classe pareçam a toda sociedade como interesses universais, condição necessária à sua reprodução (SANTOS, 2013, p. 39).

As relações de poder político e poder ideológico de classe podem ser compreendidas nas relações entre práticas políticas de classe, na luta política de classe e materializam-se no Estado e em seus aparelhos ideológicos, tão bem tratados por Althusser (1998)⁵.

Segundo Poulantzas (2000), “O poder tem sempre um fundamento preciso; no caso de uma divisão das classes e quanto à sua luta: a) a exploração da mais valia; b) o lugar das classes nos diversos aparelhos e dispositivos de poder; c) o aparelho do Estado” (POULANTZAS, 2000, p. 150).

Nas formações sociais há várias formas de democratizar o poder e reconhecer o direito de voz da sociedade, sendo uma delas a participação direta do cidadão criando instâncias novas de poder popular ou o fortalecimento das já existentes, como os Conselhos, sejam eles setoriais de educação, de saúde, de gestores, etc., seja por segmentos como o da mulher, o do negro, idoso, o dos direitos da criança e do adolescente, oportunizando não só o poder de voz, mas de atuar e gerir os recursos públicos, ou seja, o poder de tomada de decisão. Sendo esta a

⁵ Ver na obra de Althusser, L. P. *Aparelhos Ideológicos de Estado*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.

forma de viver a *práxis*, ou seja, a relação dialética entre a teoria e a prática. O exercício da democracia exige estruturas democratizantes e não estruturas que inibam a participação ativa e direta da sociedade civil no comando da coisa pública. No entanto, a construção de estruturas democratizantes depende, por sua vez, da articulação e participação popular.

Neste sentido, é possível dizer que a política é um campo de lutas pelo poder entre as classes a partir de suas necessidades, interesses e exigências, mediatizadas por estruturas internas de organização do sistema político, através de ações, práticas, diretrizes e leis, pois como afirma Arendt (1973): “Toda política é uma luta pelo poder” (ARENDR, 1973, p.116). Então, sendo a política um campo de lutas pelo poder entre as classes dominantes e dominadas, as classes dominadas buscam conquistar seu espaço através da participação na gestão das políticas públicas.

Em se tratando de políticas públicas, Souza (2006) destaca que na “[...] Europa, a área de políticas públicas vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo -, produtor por excelência, de políticas públicas” (SOUZA, 2006, p. 22).

A autora segue dizendo que “Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos” (SOUZA, 2006, p.22). Enfatiza também que se faz relevante argumentar sobre a essência das políticas públicas, as quais são, em sua compreensão, formadas pelos embates em torno das ideias e interesses e as contradições e os conflitos de interesses precisam ser analisados, assim como os limites que cercam as decisões dos governos e sociedade civil.

Souza (2006) destaca que a área de políticas públicas contou com os quatro grandes fundadores, sendo eles:

[...] H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, sendo Laswell quem introduziu em 1936 a expressão *policyanalysis* (análise de política pública), como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo (SOUZA, 2006, p. 23).

A autora resume, “[...] política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p.26).

O termo política pública traz consigo uma carga semântica que denota, representa um anseio, um desejo ou a utopia de um povo, um público, pois ao menos devem ser voltadas ao povo e, assim sendo, não há como pensar em políticas públicas sem a perspectiva do povo, do cidadão. Ademais,

As políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses. Compreende a formação de uma agenda que pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação (TEIXEIRA, 2002, p. 5).

Nesse prisma, “Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado” (TEIXEIRA, 2002, p. 2). São políticas planejadas em documentos que orientam as atividades que envolvem recursos públicos, porém, nem sempre há conciliação entre os que formulam as políticas e aos que estas se destinam.

As políticas públicas têm como característica principal o Estado interventor, aquele que regulamenta, controla e avalia. São definições ou ações estratégicas planejadas de curto ou em longo prazo e alcance para a execução de serviços públicos, ou seja, é o Estado em ação. As principais políticas públicas são: econômicas, social, ambiental, previdenciária, habitacional, saúde, educacional e outras, sendo esta última de interesse deste estudo.

A base fundante das políticas públicas é a Constituição Federal de 1988, que estabelece princípios norteadores, regras, normas de atuação do governo, de implantação e implementação no desenvolvimento de atividades públicas.

Secchi (2012, p. 2), afirma que “Qualquer definição de política pública é arbitrária”, por não haver na literatura especializada um consenso quanto à definição do conceito de política pública. Estudando a forma como o planejamento das políticas públicas tem se concretizado no Brasil, percebe-se que a implantação e implementação destas políticas têm coadunado com a definição de Secchi (2012) quando diz que “Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” e “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante” (SECCHI, 2012, p. 2).

Tanto Teixeira (2002) como Demo (2011) apresentam as políticas públicas quanto a sua natureza ou grau de intervenção como caráter: estrutural, conjuntural ou emergencial, embora Demo apresente estas características na política social. Quanto ao seu papel nas

relações sociais, eles se distinguem, sendo que Demo apresenta quatro tipos de política social⁶, sendo elas: a preventiva, a redistributiva, pois segundo ele a distributiva apenas não basta, e por último apresenta a equalizadora de oportunidades e a emancipatória. Já Teixeira apresenta três tipos de políticas públicas: a distributiva, a redistributiva e a regulatória⁷. O que fica evidente para os dois autores é que de acordo com o sistema econômico ou com o tipo de Estado, o caráter das políticas públicas se modifica, assim como a concepção de Estado.

Compreendo que políticas públicas são ações ou estratégias planejadas tanto pelo governo quanto pelos atores sociais, com o objetivo de intervir ou controlar determinado setor ou área da sociedade, utilizando-se de mecanismos de controle social institucionalizado ou da sociedade civil.

Política pública é nada menos que o Estado em atividade, sendo este constituído pelo poder político legislativo, executivo e pela força dos tribunais, exército e polícia. Daí a importância de se fazer a distinção entre o que é Estado e governo.

Sobre a discussão, Höfling (2001, p. 31) considera que

[...] o Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HÖFLING, 2001, p. 31).

Sendo assim, as políticas públicas são a realização desse Estado. Gentil (2002) por sua vez, enfatiza que

O Estado não é uma entidade visível, palpável, nossas relações com ele se dão através de várias agências, geralmente burocráticas cujas características se vinculam a formas de governo específicas, donde a facilidade em se tomar um pelo outro, Estado e Governo. É através daquelas agências ou dos efeitos

⁶ Para Demo, a política social deve ser preventiva, no sentido de ir às raízes do problema, evitando que se processe. [...] Podem parecer mais caras, porque implicam inicialmente investimentos significativos, mas tornam-se mais baratas, porque evitam a proliferação posterior de problemas cujo tratamento curativo é sempre mais dispendioso. A política social precisa ser redistributiva de renda e poder. Em terceiro lugar a política social necessita ser equalizadora de oportunidades, partindo-se de que as oportunidades foram apropriadas pelo grupo dominante e em quarto lugar, política social deve ser, sempre que possível, emancipatória, unindo autonomia econômica com autonomia política (DEMO, 2011, p. 21-22).

⁷ Para Teixeira, a distributiva – visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo; b) redistributivas – visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos; c) regulatória – visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo (TEIXEIRA, 2002, p.3).

das políticas públicas que podemos perceber as ações do Estado (GENTIL, 2002, p. 25).

Compartilho das ideias de Gentil, pois compreendo que não nos relacionamos diretamente com o Estado, mesmo sendo este um conjunto de instituições permanentes, tendo em vista que a materialização da ação do Estado são as manifestações de outras agências ou agentes burocráticos vinculados ao governo.

Segundo Torres (2013), Offe vê o Estado como “[...] um sistema administrativo autorregulado. Como a condensação de um conjunto de bases e dispositivos legais e de instituições formais que se cristalizaram historicamente na sociedade capitalista” (TORRES, 2013, p. 105). Neste sentido, entende-se que o Estado como sistema administrativo autorregulado tem o papel de prevenir, mediar e evitar crise na produção e reprodução capitalista, especialmente no que tange às contradições entre acumulação e legitimação. É, nesta concepção de Estado condensador e regulador que se materializa os estudos desta pesquisa.

No final do século XIX houve um grande crescimento em relação aos direitos de cidadania no Brasil, o marco deste crescimento em relação aos direitos de cidadania e democracia foi a C. F de 1988, constituída pelo estado democrático de direito que garante, no capítulo II, os direitos sociais nos artigo 6º que trata dos direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados e o artigo 7º trata dos direitos trabalhistas nos termos desta lei. Os direitos nestes artigos assegurados são efetivados através de implantação de políticas públicas na área social e trabalhista, desta forma, configurando-se como uma nova forma de exercício de poder e modos de articulação entre Estado e sociedade.

O marco do Estado como interventor ocorre com a implementação do Estado-Providência, Keynesiano, conhecido também como Estado do bem-estar social, “[...] que tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população” (ABRUCCIO, 1997, p. 6), que exigia muito mais a participação do Estado no desenvolvimento dessas políticas sociais, as quais trazem em seu bojo a expansão de direitos de cidadania, constituídas em um dos pilares do referido Estado, que teve seu apogeu em alguns países capitalistas avançados como Inglaterra, França e Estados Unidos, pela capacidade destes em gerir as contradições e tensões “[...] entre as necessidades de

acumulação de capital e as políticas distributivas derivadas do Estado Benfeitor” (BIANCHETTI, 1999, p.70-71).

Segundo Torres (2001)

O desenvolvimento do estado do bem-estar destaca o nível mais alto de autonomia do estado democrático liberal para chegar ao pacto democrático. O estado do bem-estar social é uma forma particular de estado liberal democrático nas sociedades industrializadas. [...] Uma notável características do estado do bem-estar é seu papel intervencionista na economia, o que inclui despesas públicas mais elevadas tanto em setores produtivos como não-produtivos. As políticas do bem-estar são definidas como a proteção governamental de níveis mínimos de renda, alimentação, saúde, moradia e educação (TORRES, 2001, p, 48).

Sobre o assunto, Benevides (2011) comenta que o “Estado de Bem-Estar Social visa proporcionar aos seus indivíduos oportunidades que lhes permitam o acesso a bens e serviços que lhes forneçam bem-estar ao longo da vida, resguardando os indivíduos contra os riscos sociais” (BENEVIDES, 2011, p. 80).

No Brasil, o Estado do Bem-Estar Social foi marcado pela tradição e pelo conservadorismo e nunca chegou a estruturar-se semelhante aos países de Primeiro Mundo. Houve um esboço de implantação do Estado de Bem-Estar Social nas décadas de 1970 e 1980. Logo, o que se verificou foram à manutenção da acentuada desigualdade social, os elevados índices de pobreza e o insucesso no Índice de Desenvolvimento Humano. O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, 1994-2002, assumiu o modelo Neoliberal⁸ como direcionador do Estado, fazendo a contraposição. Seu sucessor, Luís Inácio “Lula” da Silva, recuperou as ideias do Estado Providência, investindo em políticas sociais que resultaram na diminuição dos índices de pobreza. Ainda neste governo, foram criados mecanismos importantíssimos de controle a corrupção, contudo, os investimentos em políticas sociais, no Brasil, ainda são considerados pequenos.

O pouco investimento em políticas públicas tem implicado em lutas e disputas pela garantia dos direitos fundamentais e entre eles estão à cidadania e a democracia. O conceito de cidadania faz parte de uma construção histórica, extensivo aos direitos e, sendo assim, tem assumido características sociais, econômicas e ideológicas, de acordo com a evolução e

⁸ “Neoliberalismo” e “estado neoliberal” são termos usados para designar o novo tipo de estado que surgiu na América Latina nas duas últimas décadas. Ligado às experiências dos governos neoconservadores, a primeira experiência de neoliberalismo implementada na América Latina é o programa econômico neoliberal posto em prática no Chile após a queda de Salvador Allende, sob a ditadura do General Pinochet (Torres, 2001, p.65). A partir da década de 1980, o neoliberalismo também é entendido como doutrina econômica que defende absoluta liberdade de mercado.

transformação histórica da sociedade. Desta forma, não há um conceito rígido de cidadania. Considerando que o conceito de cidadania depende da *práxis* da sociedade, convém dizer que a cidadania tem se transformado ao longo dos anos.

Abagnano (2012) ressalta que a ideia de cidadania na Antiguidade

[...] estava ligada essencialmente à de deveres, e na modernidade direitos, hoje a idéia de cidadania resume a de direitos e deveres: ambos considerados essenciais para que alguém seja membro de uma comunidade. Mais precisamente, pode-se dizer que a nova cidadania conjuga os direitos de liberdade e igualdade com os deveres de solidariedade; neste sentido, o conceito de cidadania está ligado ao de democracia e é caracterizado pela necessidade de combinar a exigência de participação com a de governabilidade, por um lado, e a de justiça com o mercado, por outro (ABAGNANO, 2012, p. 156-157).

Enriquecendo a discussão, Afonso (2001) salienta que a noção de cidadania deve ser discutida tendo em vista a natureza de classe do Estado e o papel que este desempenha nas sociedades capitalistas (AFONSO, 2001, p. 21). Silvio Gallo e Aspis concordam com esta afirmação, mas recorrem à origem da palavra cidadania para conceituá-la e afirma que “Para os antigos gregos, a cidadania significava a pertença a uma comunidade” (GALLO; ASPIS 2010, p. 90).

Assim como a palavra cidadania, a democracia também tem sua origem na Grécia Antiga (demo=povo e kracia=governo). Este sistema de governo foi desenvolvido em Atenas (uma das principais cidades da Grécia Antiga). Embora tenha sido o berço da civilização e da democracia, nem todos podiam participar nesta cidade. Mulheres, estrangeiros, escravos e crianças não participavam das decisões políticas da cidade. Portanto, esta forma antiga de democracia era bem limitada.

Democracia, do ponto de vista liberal, foi vista somente como direito do povo ao voto, elegendo seus representantes (deputados, senadores, vereadores), aos quais cabia a tomada de decisão em nome daqueles que os elegeram, sendo conhecida como democracia indireta e como democracia representativa. Também existe a forma de democracia direta, na qual o povo participa através de plebiscito, referendo ou outras formas de consultas populares, decidindo diretamente sobre assuntos políticos ou administrativos de sua cidade, Estado ou país, sem a existência de intermediários (deputados, senadores, vereadores). Esta concepção de democracia não se caracteriza como muito comum na atualidade, mas quando o povo participa destes espaços de consultas populares, na elaboração de políticas públicas, é comum dizer que o texto aprovado não representa a vontade popular, pois o texto original passa por

tantas intervenções políticas que o povo nunca chega ser originalmente produtor de uma política.

E durante muito tempo, as camadas populares foram consideradas “[...] bárbaras demais, por não estarem educadas para o uso racional da liberdade e da participação política” (ARROYO, 1988, p. 38). O autor ainda diz que

[...] não é fácil afastar e menos ainda defender as formas sinuosas e sutis através das quais a vinculação entre educação e cidadania, como condição para a participação, vem agindo durante séculos para justificar a exclusão da cidadania, a condenação das camadas populares à condição de incivilizados, de não-aptos como sujeitos de história e de política, e a legitimação da repressão e desarticulação das forças populares por teimarem em agir politicamente (idem, p. 39).

Santos (2013) destaca que

A democracia cava uma divisão entre uma minoria que dirige e uma maioria que é dirigida, ou mesmo produz um contraste entre a incompetência das massas a superioridade intelectual dos líderes. Constituindo a contrapartida das massas, só as elites estariam capacitadas para assumir a liderança do processo histórico, pois a maioria dos seres humanos, caracterizados pela condição de eterna tutela, está predestinada por trágica necessidade a se submeter à dominação de uma pequena minoria e deve se sentir satisfeita por servir de pedestal para as oligarquias (SANTOS, 2013, p. 22-23, apud MICHELS, 1982).

Abbagnano (2012) afirma que o

[...] caráter popular da democracia precisa ser bem compreendido: Não se trata de “ir em direção ao povo” ou de “agir pelo povo”, mas de tornar o povo protagonista, isto é, sujeito, e não objeto, da política: em democracia, o apelo ao povo por parte dos governantes não deve ter caráter instrumental: o problema não é (como adverte Popper) “Se é o povo que deve governar”, pois tal formulação se insere na lógica do “que deve governar”, ao passo o verdadeiro problema é saber “como governar”, e isso significa concretamente: como o povo pode “desfazer – se do governo sem derramamento de sangue, caso esse governo lese seus direitos e deveres; mas também se a sua política for considerada ruim e equivocada” (ABBAGNAMO, 2012, p. 278).

O autor apresenta duas justificações da democracia, sendo uma no absolutismo, com a reivindicação de liberdade através dos autores da teoria liberal Locke, Espinosa, Kant, Tocqueville e os socialistas Rousseau e Marx que reivindicavam a igualdade. A segunda justificação ocorreu no totalitarismo (ideológico e tecnológico) do século XX: conforme

Dewey, Russel e Popper a democracia é a aplicação do método científico à vida política e segundo Bergson, Maritain, Mounier ela é a manifestação do espírito evangélico na vida política (ABBAGNANO, 2012, p. 277).

Observa-se que a democracia é uma palavra que atravessou séculos e foi se configurando ao longo dos anos, despertando o interesse de vários pesquisadores em realizar pesquisas acerca da temática, transformando-a em teoria.

Em relação às teorias, Torres (2001) argumenta que

As teorias da cidadania e as teorias da democracia marcam o advento da ciência política, e em sua complexidade elas refletem os desafios teóricos e práticos da democracia nas sociedades contemporâneas. As teorias: tanto da Cidadania como da democracia, estão sujeitas aos dilemas do poder de negociação nas sociedades democráticas⁹ (TORRES, 2001, p. 15).

O autor ainda destaca que os problemas das relações entre os cidadãos e o Estado e dos cidadãos entre si tem relação com as teorias da cidadania, enquanto as teorias da democracia contam com a conexão entre as formas estabelecidas do poder social e político, confluência entre os sistemas de representação e participação democrática e os sistemas de organização política administrativa da forma pública de governo (TORRES, 2001, p. 15).

A materialização da temática ora apresentada nesta dissertação discute as relações e interseções existentes entre as duas teorias acima apresentadas, com ênfase na democracia participativa.

No desenvolvimento desta teoria, três teóricos se destacaram: Jean-Jacques Rousseau, John Stuart Mill e George Douglas Howard Cole. Os dois primeiros teóricos viabilizaram as premissas básicas da teoria da democracia participativa, enquanto Cole, segundo Pateman (1992), desenvolveu uma teoria da democracia participativa que não apenas incluía as premissas básicas, mas ampliava esta teoria inserindo-a no contexto de uma sociedade moderna, de grande escala e industrializada (PATEMAN, 1992, p. 34).

A compreensão de Rousseau em relação à natureza do sistema político, descrito em “O contrato social”, é essencial para o desenvolvimento e compreensão da teoria da democracia participativa, embora sua teoria política apoie-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisão.

Conforme Santos (2013) a

⁹ Ver uma versão em Simpósio sobre Desafios do Pós-Modernismo às Ciências Sociais e Humanidades, Universidade Complutense de Madri-Universidade da Califórnia, Madri, 22-23 de abril de 1997.

[...] democracia participativa assenta no poder do povo, tendo como pressuposto o interesse e a participação deste como ator principal da construção da sociedade democrática. Caracteriza-se pela natureza do sistema institucional, que mediatiza a inserção das classes dominadas no processo histórico. Nesta acepção, a qualidade da democracia não é medida pelos benefícios carreados para o padrão de vida das classes dominadas, mas pelas condições criadas para o relacionamento entre as massas e as elites (SANTOS, 2013, p. 23).

A autora entende que

Apesar de possibilitar a ampliação da participação para além da escolha do governo, de admitir a transferência do domínio político para outros domínios sociais e de contribuir para um maior equilíbrio, uma eventual melhoria setorial ou global do sistema, a democracia participativa não implicou mudanças no caráter de classe do Estado, que concentra em seu interior relações de forças entre as frações do bloco no poder e entre este e as classes dominadas (SANTOS, 2013, p. 26).

A Constituição Federal de 1988 traz, em seu bojo, novos horizontes no que diz respeito à construção de uma democracia participativa e representativa, apresentando elementos de reestruturação da relação entre sociedade civil e o Estado. O Brasil, nesse sentido, se constitui como um país que está fundamentado em princípios como o direito ao exercício da cidadania, direito de participação e direito à dignidade da pessoa humana, os quais devem servir de parâmetro para a administração pública e para toda a sociedade brasileira.

Como já foi dito, o conceito de cidadania traz consigo toda uma construção histórica, histórica porque advém de lutas sociais, reflexo da existência de um terreno de disputa, onde se confrontam processos sociais, econômicos, culturais e políticos, sendo assim, considerada inacabada e inconclusa, por corporificar em si e para si as construções temporais e históricas das lutas políticas e sociais permeáveis na sociedade.

Atualmente, a sociedade brasileira vive o momento da busca pelo “consenso social”, no setor político de nosso país, onde políticos neoliberais se aproveitam da crise econômica e política do país, para suscitar a bandeira da chamada democracia, envolvendo a sociedade em atos em que ela mesma abomina. A repressão, o golpe, o clientelismo, o autoritarismo, a ditadura se revestem, em alguns casos, de democracia, para que o povo não os reconheça. Assim, seria relevante às classes dominadas a criação de mecanismos de participação política, buscando conquistar espaços significativos na sociedade civil com direcionamento consciente

por um projeto coletivo, político democrático, ou conformar-se pela generalização, dominação e legitimação do poder político burguês.

2.2 Políticas sociais

O desenvolvimento de políticas sociais nas sociedades capitalistas foi pensado como uma estratégia de manutenção da acumulação de capital, ou seja, manutenção do modo de produção capitalista, com o intuito de preservar o poder hegemônico sobre a sociedade.

Bianchetti (1999) considera

[...] as políticas sociais como as estratégias promovidas a partir do nível político com o objetivo de desenvolver um determinado modelo social. Estas estratégias se compõem de planos, projetos e diretrizes específicas em cada área de ação social (BIANCHETTI, 1999, p. 88).

Segundo ele, “As características destas políticas resultam das condições gerais da sociedade, ou seja, suas características dependem das características do conflito social e da correlação de forças que nele intervêm” (BIANCHETTI, 1999, p. 89).

Alguns autores e políticos da atualidade veem as políticas sociais do Estado como uma geração de despesas que aumentam os gastos e o Estado acaba por produzir um aumento da pressão fiscal sobre os setores possuidores do capital, que não são beneficiados diretamente com estas políticas.

Já Höfling, refere-se às políticas sociais como:

[...] ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo o Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HÖFLING, 2001, p. 31).

Acrescenta dizendo que “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” (HÖFLING, 2001, p. 31).

Segundo Demo (2011), a “Política social continua sendo desafio fundamental e contraditório da sociedade e do sistema produtivo” (DEMO, 2011, p. 9), pois a questão social e as desigualdades sociais sempre são tomadas como componentes histórico-estruturais, sob o julgo da resistência e da necessidade de mudança (DEMO, 2011, p. 9). O autor ainda destaca dois pontos de vista em relação à política social: a do grupo dominante, para o qual a “[...]”

política social tenderá a ser tática de desmobilização e controle”, e “do ponto de vista dos “desiguais”, assoma como contraposição” (idem). Acrescenta que mesmo se os desiguais chegarem ao poder, as desigualdades sempre vão existir, impulsionando, desta forma, a necessidade de mudança. Completa dizendo que “não será “social” a política que não tocar as desigualdades ou desconcentrar renda e poder” (DEMO 2011, p. 10).

Neste sentido, Afonso (2001) destaca que

[...] as políticas sociais e educacionais podem ser interpretadas como instrumentos de controlo social e como formas de legitimação da acção do Estado e dos interesses das classes dominantes, por outro lado, também não deixam de poder ser vistas como estratégias de concretização e expansão de direitos sociais, económicos e culturais, tendo, neste caso, repercussões importantes (embora, por vezes, conjunturais) na melhoria das condições de vida dos trabalhadores e dos grupos sociais mais vulneráveis às lógicas da exploração e da acumulação capitalistas (AFONSO, 2001, p. 22).

Offe (1984) defende a tese de que para explicar a evolução da trajetória da política social, faz-se necessário levar em conta três fatores causais simultâneos:

- a) Tanto “exigências” quanto “necessidades”;
- b) Tanto problemas de “integração social” quanto problemas da “integração sistemática” (Lockwood);
- c) Tanto a elaboração política de conflitos de classe quanto à elaboração de crises do processo de acumulação (OFFE, 1984, p. 36).

Offe (1984) também acredita que

[...] o modelo evolutivo das estratégias e inovações da política social do Estado é determinado pela tentativa de resolver um “meta-problema”, [...] Tendo em vista as medidas e inovações sócio-políticas [...] de modo que satisfaçam, simultaneamente, no contexto dos direitos políticos existentes da classe operária, as exigências políticas “admitidas” e as necessidades previsíveis do processo de acumulação (OFFE, 1984, p. 36).

O autor destaca que “[...] o aparelho de dominação política, deve reagir tanto às ‘exigências’ quanto às ‘necessidades’, de acordo com as instituições políticas existentes e as relações de força societária por elas canalizadas” (OFFE, 1984, p. 36).

O autor toma “[...] como ponto de referência funcional, para a explicação de inovações sócio-políticas, o da racionalização interna dos sistemas de prestação de serviços sócio-políticos” (OFFE, 1984, p. 37). Neste sentido a conciliabilidade a praticabilidade das instituições sócio-políticas são sempre colocadas em questão.

Offe (1984) conclui que

[...] o desenvolvimento da política social não pode ser explicado somente e de forma exaustiva a partir de necessidades, interesses e exigências, mas que este processo de transformação das “exigências” em “políticas” é sempre mediatizado por estruturas internas de organização do sistema político, as quais, em verdade, decidem se tais “necessidades” podem ou não ser admitidas como temas que mereçam elaboração (OFFE, 1984, p. 34).

A promessa de uma sociedade igualitária, geralmente emana dos dominantes, com o objetivo de acalmar os ânimos dos dominados, ou ao contrário, como acontece hoje, é um discurso de manobra de um grupo neoliberal, que conta com parte da sociedade civil, para ajudá-lo a assumir o poder. “É politicamente pobre o povo que é massa de manobra, ou seja, não é propriamente povo, mas objeto de manipulação das oligarquias” (DEMO, 2011, p. 20).

Höfling afirma que “As políticas sociais se situam no interior de um tipo particular de Estado”, acrescenta dizendo que “São formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social” (HÖFLING, 2001, p. 31). Segundo Bianchetti, “[...] ao constituir-se como uma unidade, tanto a política econômica como social podem expressar mudanças nas relações entre as classes sociais ou nas relações entre distintos grupos sociais existentes no interior de uma só classe” (BIANCHETTI, 1999, p. 89).

Diante disso, percebe-se que a política estatal não está a serviço das necessidades e exigências de um grupo ou classe social, mais especificamente as classes dominadas, mas utiliza-se das estruturas estatais, as quais têm pleno poder para desenvolverem uma política social, com estratégias de racionalização administrativa, que atenda principalmente, aos interesses estratégicos da classe dominante.

2.3 Política educacional

Em se tratando da temática e do objeto de estudo desta pesquisa, faz-se necessário discutir em que contexto essa política educacional foi se afirmando, demonstrando os caminhos teóricos em que foi se constituindo, bem como suas demandas enquanto direito social.

Segundo Torres (2001, p. 105), “A educação, como uma política pública, foi desenvolvida, ordenada, supervisionada e regulada pelo estado moderno, e desempenhou um importante papel na constituição e operação do estado do bem-estar” (TORRES 2001, p. 105).

Isto porque o Estado de Bem-estar social desenvolveu, em seu apogeu, políticas de escolarização em massas, com a educação desempenhando um papel central no sistema mundial, com o fim de promover a solidariedade nacional, que de acordo com Torres (2001, p. 106), “[...] a principal fonte de solidariedade no Estado do Bem-estar está relacionada com a criação de direitos de cidadania e com a retórica de construir uma sociedade homogênea”.

Segundo Abrucchio (1997), “o Welfare State correspondia à dimensão social do modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado de bem-estar” (ABRUCCIO, 1997, p. 9) tinha como objetivo a produção de políticas públicas na área social como: a educação, saúde, habitação, previdência social, etc.

Os direitos sociais surgem, por sua vez, para assegurar que as desigualdades de classe social não comprometam o exercício pleno dos direitos civis e políticos. Assim, o reformismo do Estado do Bem-estar tornou possível compatibilizar capitalismo e democracia. No âmbito do Estado do Bem-estar, o conflito de classes não desapareceu, mas se institucionalizou. A extensão dos direitos políticos e o sufrágio universal possibilitou canalizar os conflitos de classe para as instituições políticas, transformando demandas sociais em direitos.

As demandas sociais impulsionaram o crescimento dos movimentos populares que pressionavam o Estado por melhores condições de trabalho, por assistência social e por acesso e gratuidade da educação, mas, ao mesmo tempo, o mercado de trabalho exigia mão de obra mais qualificada. As reformas foram globais impulsionadas não só pelo setor econômico, mercado de trabalho, mas principalmente, pelas lutas sociais dos movimentos populares que arrojaram a discussão de um novo regime do Estado, bem como, novos rumos educacionais.

Gohn explica que

A participação popular foi definida, naquele período¹⁰ como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade. Esses esforços deveriam partir fundamentalmente da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias (GOHN, 2007, p. 50).

Bianchetti destaca que “Essa transferência de responsabilidade aos Estados e municípios coincide também com a proposta da necessidade de um maior controle dos pais sobre a educação” (BIANCHETTI, 1999, p. 101).

Em função da demanda que surge com o processo de globalização no final das décadas de 1980 e 1990, houve uma grande onda de aprovação de reformas e leis educativas na

¹⁰O período em que a autora refere-se é a década de 1980.

América Latina e a educação brasileira foi marcada por estas reformas educacionais e mudanças estruturais na organização do sistema de ensino.

Por outro lado, o processo de formação do Estado brasileiro, como resultado de um modelo dotado de características que tem incorporado, da nossa cultura política, traços marcantes da herança colonial com práticas autoritárias, clientelistas e, mais recentemente, patrimonialistas, tem estabelecido uma relação com a sociedade civil que tem absorvido estes aspectos, tornando difícil o processo participativo em relação aos interesses sociais e, no caso específico, os interesses referentes à educação.

A reforma educacional da década de 1980 a 1990 foi composta por políticas bastante complexas internamente e em suas inter-relações. Elas exibem dois princípios organizadores: a inserção para um modelo de mercado, que se destina à educação propriamente dita, aos currículos, e o outro é a performatividade, ou seja, como avaliar e medir a performance dos produtos educacionais e dos recursos humanos.

Desde a sua criação em 1944, o Banco Mundial (BM), além de atuar como empreendedor financeiro no setor social, ainda tem cooperado com o seu caráter estratégico no processo de reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento. O endividamento vivido pelos países da América Latina nos anos 80 oportunizou maior interferência do Banco em suas políticas internas, no caso do Brasil o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) começaram a impor projetos, programas de estabilização e ajustes na economia brasileira.

Segundo Soares (2009)

O objetivo dos programas de ajuste é assegurar o pagamento da dívida e transformar a estrutura econômica dos países de forma a fazer desaparecer características julgadas indesejáveis e inconvenientes ao novo padrão de desenvolvimento neoliberal; protecionismo, excesso de regulação, intervencionismo, elevado grau de introversão, entre outras (SOARES, 2009, p. 23).

As reformas instituídas pelo BM, nos anos 80, nos países endividados para atender às necessidades de expansão do capital internacional ficaram conhecidas como “Consenso de Washington”. Segundo Soares, (2009) o Brasil era considerado o rebelde em relação a estas políticas, mas mesmo assim, adotou uma série de reformas propostas pelo modelo liberal a partir do governo Collor,

Implementou diversos programas de estabilização, cortou gastos públicos, renegociou a dívida externa, promoveu abertura comercial, flexibilizou e estimulou o ingresso de capitais estrangeiros, deu início ao programa de privatização, eliminou diversos programas de incentivo e controle de preços, aumentou as exportações, além de ter desmantelado os serviços e as políticas públicas (SOARES, 2009, p.36).

O governo de FHC deu continuidade às reformas liberais, intensificando as privatizações e aprovando uma sequência de reformas constitucionais, coincidindo com as propostas do BM e uma das mudanças está relacionada à concentração dos recursos para a educação no ensino básico.

É importante lembrar que a C.F/1988 foi elaborada e homologada em tempos de esgotamento do sistema econômico vigente, de reformas educacionais e em um tempo de lutas históricas e revolucionárias da sociedade, através dos movimentos sociais. Novos valores econômicos e sociais estavam sendo impostos não só pela crise fiscal econômica mundial, mas pela globalização interplanetária, com seu capitalismo selvagem que impunha um novo modelo econômico: o consumismo. Com a globalização vêm os avanços tecnológicos que demandaram investimentos na educação e na qualificação de mão-de-obra. Neste sentido, fica estabelecida na CF/1988 a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo e dois anos depois da aprovação da CF/88 aconteceu a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 25 de março de 1990, na qual ficou estabelecida como orientação prioritária a educação de primeiro grau. O encontro tinha como patrocinador o Banco Mundial, junto com a UNESCO, UNICEF, PNUD.

Além da C.F/1988, também foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996, que trouxe grandes avanços para a educação, especialmente no que tange às políticas de financiamento da educação. E segundo Monlevade “A nova LDB, reflete estas contradições: ao mesmo tempo afirma, e nega direito, na medida em que os avanços ficam condicionados por uma política de contenção de verbas” (MONLEVADE, 1997, p. 48).

Soares (2009, p. 34) demonstra o crescimento acentuado do investimento do BM na educação brasileira, destacando que os anos 87-90 representam 2% do total dos empréstimos e os anos 91-94 chegaram a representar 29% da participação dos empréstimos do Banco.

As políticas educacionais nunca estiveram imunes a “ordem capitalista mundial”, mas sim em conveniência com a lógica do mercado internacional, sendo quota da conservação ou consecução dos parâmetros que deram sustentação à teoria social. Nesse contexto, a escola

pública sobrevivente do regime capitalista teve que ser consonante e gerir a essência do capital.

Cabe ao Estado não só elaborar as políticas públicas educacionais junto com os interessados, mas também cabe a ele coordenar, financiar, avaliar, acompanhar o desenvolvimento destas políticas, bem como, dar continuidade àquelas de sucesso.

Diante das exposições, coaduno com a posição de Dourado que entende “[...] que as políticas educacionais são expressão, elas mesmas, dos embates travados no âmbito do Estado e nos desdobramentos assumidos por este” (DOURADO, 1999, p. 1).

Entendo a política educacional como tomada de decisão ou ações estratégicas elaboradas pelo Estado referente à educação, no sentido de promover a equalização social por meio da promoção da igualdade de oportunidades nos diferentes níveis e setores educacionais, sem a generalização da educação básica, porque a igualdade de oportunidades não passa pela generalização, mas sim pela educação, que segundo Arroyo (1988, p. 79) “A educação não é uma precondição da democracia e da participação, mas é parte, fruto e expressão do processo de sua constituição”.

O que se constata é que a escola e a educação se constituem como principais lugares da prática da violência simbólica, uma vez que o processo de transmissão de cultura é arbitrário, e hegemônico e impositivo. A noção de cidadania tem sido vista então, como um produto de “[...] uma imposição cultural e identitária, cuja eficácia social, política e econômica resulta justamente do fato de dissimular a sua natureza arbitrária e violenta” (AFONSO, 2001, p. 21).

O autor completa dizendo que “[...] a cidadania moderna, que se desenvolve igualmente ao longo dos séculos XVIII e XIX, está fortemente associada ao poder do Estado, na medida em que é este que a reconhece e garante” (AFONSO, 2001, p. 21).

Arroyo se opõe à vinculação entre educação e cidadania, nos termos de que os direitos do cidadão correspondem a deveres do Estado, pois segundo o autor,

[...] à relação entre educação, escola, cidadania e democracia, o que as vincula nas diversas formas de luta popular pela escola não é apenas ser a demanda atendida, mas as formas sociais, organizativas, os processos políticos em que se inserem inúmeras mulheres, homens, jovens, associações, jornais e profissionais da educação (ARROYO, 1988, p. 79).

O autor continua afirmando que “As lutas pela escola e pelo saber, tão legítimas e urgentes, vêm se constituindo um dos campos de avanço político significativo na história dos movimentos populares e na história da construção da cidadania” (ARROYO, 1988, p. 79).

Enfim, as reformas educacionais foram muito importantes para o avanço da área educacional, mas compreendo que elas não surtiram os efeitos esperados, no que diz respeito à qualidade, à equidade e à gestão do sistema escolar.

Segundo Abrucio (2007, p. 69), as mudanças mais profundas vieram com a Constituição de 1988, destacando três conjuntos de mudanças:

- Em primeiro lugar, a democratização do Estado;
- A descentralização foi outra demanda construída nos anos de luta contra o autoritarismo e que ganhou enorme relevância na Constituição de 1988;
- A chamada reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia.

Todas essas mudanças foram importantes, mas segundo estudiosos e políticos, elas não se concretizaram completamente, na verdade algumas delas trouxeram novos problemas, exatamente por conta de que o Estado brasileiro, um país tão desigual, não estava preparado para tais mudanças e ao mesmo tempo o governo não conseguiu estabelecer vínculos entre as autarquias.

A Constituição da República Federativa do Brasil, texto promulgado em 05 de outubro de 1988, estabelece que: “A educação é direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

O texto da Constituição de 1988 é bastante democrático e a expressão “qualificação para o trabalho” é uma abordagem positivista, que explana a ideologia do capital humano, impregnado com o objetivo da teoria do tecnicismo, ensino profissionalizante. Mas os princípios básicos administrados no ensino trouxeram à tona o respeito à individualidade, diversidade, igualdade, liberdade, ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, gratuidade, valorização dos profissionais de ensino, gestão democrática e à garantia da qualidade. Se todos estes princípios fossem de fato trabalhados e garantidos no âmbito escolar, teríamos uma educação plena e comprometida com o desenvolvimento humano de cada indivíduo que passasse pela escola.

Embora fale de democracia e de direitos e igualdade, o texto da Constituição de 1988 não deixa de ter a preocupação com a efetivação de uma gestão voltada ao gerencialismo¹¹ burocrático, cujo objetivo centra-se na eficácia, eficiência e na produtividade.

¹¹ O gerencialismo é uma ideologia que legitimava direitos ao poder, especialmente ao direito de gerir, construídos como necessários para alcançar maior eficiência na busca de objetivos organizacionais e sociais. Em segundo lugar, o gerencialismo é uma estrutura calculista que organiza o conhecimento sobre as metas

Como a educação sempre teve uma ligação íntima com a economia e a política, esta não poderia ficar de fora das reformas editadas pelo Governo, juntamente com o processo de globalização, o que ocorreu no período de 1980 a 1990. Esse período foi caracterizado como uma tentativa de legitimar um novo discurso, pós-militarismo na América, agora de democracia e que alcançasse as classes mais pobres da população, porém ainda com todas as características de uma educação preocupada com a formação de capital humano.

No princípio do século XX, os sistemas educativos latino-americanos foram conformando-se em estruturas relativamente semelhantes, constituídas pelos níveis primário, secundário e superior, sendo o primeiro destes de caráter obrigatório e gratuito. Em função da demanda que surge com o processo de globalização, houve uma grande onda de aprovação de reformas e leis educativas na América Latina, embasadas no ensino que valorizava as competências do estudante, que em sua maioria representou uma ruptura com o sistema anterior, normalmente enciclopédico.

Passados quase dez anos da aprovação da CF/88, o Brasil, através da Emenda Constitucional 14/96, aprova o FUNDEF, um Fundo contábil para a educação no atendimento ao ensino fundamental, no governo do FHC, com elementos fundamentais da atual política neoliberal: a descentralização de recursos e a racionalização dos gastos.

2.4 POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO

No Brasil, o financiamento da educação tem sido entendido como um instrumento essencial na concretização do projeto de educação com qualidade. Assim, levando em consideração a discussão feita neste capítulo sobre o conceito de políticas públicas, para além da natureza do financiamento da educação como instrumento, este, segundo França (2004), “vem sendo apresentado nos últimos anos como um dos principais objetivos das políticas educacionais, dentre eles o processo de descentralização de alguns Programas” (FRANÇA, 2004, p. 1). A autora ressalta que o financiamento se caracterizou como uma das bases das reformas discutidas, adaptadas e apresentadas como diretrizes nos anos de 1980 para os de 1990, implantado no Plano Decenal de Educação para Todos 1993–2003 e na Emenda Constitucional nº 14/96. É com base nos elementos básicos, leis e emendas constitucionais do

organizacionais e os meios para alcançá-las. (NEWMAN, Janet; CLARKE, John. 2012,p.359, apud, POLLITT, 1993.Acesso dia 10/02/2016. Disponível em:http://www.ufgrs.br/edu_realidade).

sistema de financiamento da educação no Brasil, que se apresenta a discussão do capítulo a seguir.

Falar em educação remete à ideia de necessidade de mudança e de transformação, diante do projeto econômico e político que domina o mundo e o desumaniza, o que ora é concebido por projeto neoliberal. Paulo Freire acredita na mudança e afirma que “mudar é difícil, mas é possível” (FREIRE, 1996, p.79). A educação escolar se constitui como uma prática social entrecruzada com o projeto histórico e social, num dado contexto, em função de que não só contribui com o avanço ou não desse projeto, dependendo de sua intencionalidade, de sua organização e de condições materiais e conceituais.

Para Garske (2006):

A necessidade de mudança no modo de conceber e fazer educação constitui hoje uma preocupação dos profissionais da educação e de outros setores da sociedade. Na realidade, não somente os profissionais da educação entendem a mudança como uma necessidade, como a própria sociedade exige que ocorra, na medida em que reconhece a escola como uma instituição cujo papel não pode mais se restringir apenas à preparação do aluno para níveis mais elevados de escolaridade, mas também para a compreensão da vida em seus diferentes aspectos, para o conhecimento de si mesmo e da sociedade como um todo, como condição essencial à realização de ações, de fato, competentes e comprometidas com o exercício da cidadania. (GARSKE, 2006, p. 13-14).

Todavia, é evidente que para que estas mudanças se concretizem, faz-se necessária uma mudança no modo de conceber a educação, pois educação não se faz só com compromisso e boa vontade dos implicados neste setor, é necessário que haja compromisso político, para garantia das condições, dentre as quais se encontram as condições de financiamento, tendo em vista que

O sistema de financiamento da educação no Brasil está estruturado em um conjunto de preceitos constitucionais que regem o gasto das receitas gerais, um certo número de fontes vinculadas à educação e uma variedade de instituições criadas para cumprir objetivos educacionais específicos. Em geral, a prioridade declarada tem sido colocada como sendo a educação básica, mas nem sempre, na prática, a redistribuição tem refletido essa prioridade (FRANÇA; 2004, p. 4, apud, XAVIER; MARQUES, 1994).

França (2004, p.4) destaca as fontes dos recursos que financiam a educação, conforme suas proveniências, cujas diretrizes maiores têm respaldo no Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), os quais estão descritos no quadro abaixo:

Quadro 1 – Fonte dos recursos para a educação, conforme suas proveniências

União		Estado		Município	
Fontes	%	Fontes	%	Fontes	%
Recursos do Salário educação	1/3	Recursos do Salário-educação arrecadados no próprio Estado	2/3	Recursos próprios: IPTU, Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos e ISS.	25%, no mínimo
Receita resultante de impostos.	18%, no mínimo.	Recursos do ICMS, ITBI, IPVA.	25%, no mínimo.	FPM; recursos transferidos pelo Estado; e por outros recursos provenientes da União ou dos Estados como cotas do Salário-educação ou transferências.	25%, no mínimo
Operações de crédito, como os financiamentos do Banco Mundial.	–	Recursos de transferências da União como: FPE e cotas adicionais do salário-educação e outras transferências.	25%, no mínimo.		
Créditos internos, como parte da receita do antigo Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS e Crédito Educativo.	–			—	—

Fonte: FRANÇA, 2004, p. 4 (Elaborado pela autora).

Segundo França (2004, p.4) “As fontes de recursos financeiros para a Educação podem ser vistas como internas e externas. As mais importantes são aquelas de origem interna, pois são responsáveis por um percentual elevado de despesas do Ministério da Educação e Cultura com a Educação e Cultura”.

Essas fontes de recursos discutidas e apresentadas como uma das bases das diretrizes de financiamento da educação no Plano Decenal de (1993-2003), foram acatadas pelo governo brasileiro, que assumiu o compromisso com a universalização da Educação Básica, admitindo-a como ação prioritária do governo, atendendo assim, à Constituição Federal de 1988 que determina a universalização do Ensino Fundamental.

Diante das leituras realizadas sobre a política de financiamento, compreendo que política de financiamento de educação é um Fundo institucional orçamentário, constituído de recursos provenientes de impostos, patrimônios e rendas próprias, assegurados por legislação própria, com indicadores de qualidade e o acompanhamento e controle social da sociedade civil, na Manutenção e Desenvolvimento da Educação.

No próximo tópico será feito um breve histórico sobre a temática política de financiamento da educação, fazendo um resgate de toda a trajetória do tema em questão, abordando todas as mudanças e transformações na política de financiamento da educação.

CAPÍTULO III – O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS

Este capítulo apresenta a história de lutas sociais da sociedade brasileira pela educação pública, gratuita e de qualidade, tendo como foco o financiamento da educação no Brasil desde a fundação do primeiro colégio, por volta do ano de 1550 até a atualidade. Na realidade, o propósito é fazer uma explanação acerca dos aspectos históricos do financiamento da educação no Brasil, enfatizando que esta é uma história marcada por conflitos, repressões, derrotas e conquistas alcançadas por meio das lutas populares, realizadas por movimentos ou organizações sociais e educadores que sempre buscaram ampliação quantitativa e melhoria na qualidade da educação. Almeida (2014) faz observações de como tem sido a história do financiamento na educação brasileira, ressaltando que:

Do período colonial até hoje, a história da educação brasileira tem sido marcada pelo descaso, tanto na sua oferta quanto nos mecanismos de financiamento por parte do Estado. A educação brasileira nasce privatizada (autofinanciamento jesuítico), sem um modelo estável de fornecimento de recursos (ALMEIDA, 2014, p. 138).

O autor ainda comenta que nessa política sempre houve uma contradição permanente entre o “[...] aumento da demanda social por escolaridade e sua contenção, através de uma oferta pública seletiva e/ou reduzida” (ALMEIDA, 2014, p.138) esse dilema tem estado presente ao longo do processo de constituição da formação social brasileira.

Estudando a história da educação do nosso país, é possível observar que desde 1550, com a implantação do primeiro colégio jesuíta, a educação pública passou por vários regimes de financiamento. Na educação jesuíta, o Rei passava a eles um décimo do dízimo, o “imposto eclesiástico”. Com a expulsão destes, foram instituídas as “Aulas régias”, que passaram a cobrar o “Subsídio literário” e só com a Constituição de 1934 houve um estabelecimento de percentuais de vinculação de impostos à Manutenção e Desenvolvimento a Educação (MDE) e, desde então, o financiamento da educação teve idas e vindas, e só se estabeleceu com a Constituição de 1988.

3.1 Autofinanciamentos da educação jesuítica

A educação escolarizada no Brasil tem seu início por volta de 1550, com a fundação do primeiro colégio, com a instalação do Governo Geral da Bahia, que tinha como governador

Tomé de Souza, o qual trouxe consigo uma comitiva de marujos e funcionários todos do sexo masculino, e algumas famílias com seus filhos e juntos também estavam alguns meninos órfãos de Lisboa. O colégio foi fundado com o objetivo de atender essas crianças, que eram os filhos de portugueses ou brasileiros mamelucos e também os curumins, infantes indígenas aculturados, mas, surge um problema. Quem seriam os mestres dessas crianças?

Os Jesuítas, mais conhecidos por Companhia de Jesus, foram financiados por rendas mercantis durante longos anos no Brasil. Os padres da Companhia de Jesus seriam os professores.

Conforme Monlevade (1997):

O esquema de financiamento previa duas fontes de recursos. Para a instalação do Colégio, o Rei dava à Companhia um dote inicial suficiente para sua construção e equipamento e, como reforço de custeio e possibilidade de expansão, lhe doava terras e a faculdade de nelas investir e delas tirar proveito (MONLEVADE 1997, p. 52).

Aqui fica evidente o autofinanciamento dado aos Jesuítas por seus trabalhos na educação das crianças dos nobres e pela catequização dos índios. Além da dotação inicial para a fundação do colégio, que advinham da real Fazenda de Lisboa, os padres Jesuítas ainda recebiam para sua subsistência, segundo Monlevade:

[...] à razão de um cruzado para cada um por mês, cujo pagamento era feito o mais das vezes em alimentos – cedo concorreu um esquema de autofinanciamento. As despesas correntes do Colégio, no sustento dos religiosos e de seus cada dia mais numerosos alunos, que nada pagavam por seus estudos, derivavam crescentemente da produção das chácaras e fazendas que passaram inclusive a gerar dinheiro com a venda de animais e alimentos, tornando pouco a pouco dispensável a obrigação inicial de o rei entrar com sua parte de numerário (MONLEVADE 2.000, p. 25).

Com o tempo, os dotes reais para a fundação e custeio ficaram cada vez menores e os padres começaram a depender da produção de suas quintas¹² e fazendas, mas isto não impediu a Companhia de Jesus de acumular riquezas e se transformar numa empresa de grande porte, que acabou virando fonte principal de autofinanciamento da rede educacional, sem depender dos dotes reais, dando cobertura à demanda de matrícula existente.

¹² Dicionário de Português Online - quinta¹ - quinta¹ - sf (latquintana) 1 Pequena propriedade agrícola; granja, chácara. 2 Casa de campo com granja. (<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues>).

Diante da crise financeira da Coroa Portuguesa, o Rei resolveu confiscar todos os bens da Companhia de Jesus. Acusados de conspirar contra o governo português, em 1759, os jesuítas foram expulsos pelo Marquês De Pombal, de Portugal e de seus domínios. Essa atitude de Portugal incentivou outros países europeus a adotarem a mesma medida contra os jesuítas. Esta situação ocasionou o fechamento de muitas escolas, por falta de estrutura e de professores especializados, abrindo um grande vácuo na educação, ficando o Brasil sem escolas entre os anos de 1759 a 1772. Diante de tal realidade, a coroa portuguesa admitiu a necessidade de substituição do modelo jesuítico de educação a criar um imposto a ser cobrado pelas Câmaras Municipais, denominado de “Subsídio Literário”.

3.2 Subsídio literário

A coroa portuguesa precisava substituir o modelo da educação pública que era de concessão aos jesuítas, como também atender à demanda dos alunos, em especial aos letrados ociosos que reivindicavam uma cadeira de professor. A coroa, que já havia se acostumado em não ter nenhum gasto com este tipo de atividade, cria o imposto “Subsídio Literário”, que tinha como função o sustento das escolas para o pagamento de professores e segundo Monlevade, (1997, p. 55) esse tributo vinha de “[...] duas atividades econômicas do mercado local que havia se disseminado no Brasil: os açougues e alambiques de aguardente”.

Conforme o autor, o recurso era considerado insuficiente para custear o ensino com a mesma quantidade e qualidade do ofertado pela Companhia de Jesus, mas considera-o relevante e eficiente para marcar uma nova tendência educacional brasileira, no qual o Poder Central se desresponsabiliza pela educação, promovendo a “[...] descentralização e compartilhamento da oferta com o poder local e com os particulares” (idem, p. 55).

Sobre este assunto, Bello (2001) afirma que:

Portugal logo percebeu que a educação no Brasil estava estagnada e era preciso oferecer uma solução. Para isso instituiu o "subsídio literário" para manutenção dos ensinos primário e médio. Criado em 1772 o “subsídio” era uma taxa, ou um imposto, que incidia sobre a carne verde, o vinho, o vinagre e a aguardente. Além de exíguo, nunca foi cobrado com regularidade e os professores ficavam longos períodos sem receber vencimentos à espera de uma solução vinda de Portugal (BELLO 2001, p. 4).

A partir da criação das aulas Régias, em 28 de junho de 1759, pelo Marquês de Pombal, deu-se o início da grande batalha que ainda estava por vir, transformar esta escola em laica, gratuita e obrigatória.

De acordo com o Monlevade (2000),

A expulsão dos jesuítas foi o choque necessário para se constituírem dois tipos de professores assalariados: o das Aulas Régias, pago por tributos públicos, chamados de “subsídio literário”, cobrados pelas Câmaras Municipais do abate de animais nos açougues, da produção de vinho e da destilação de cachaça; e o das escolas particulares que então proliferaram, pagas pela prodigalidade de fazendeiros ou comerciantes e pela novidade da época, a mensalidade dos alunos (MONLEVADE 2000, p. 20).

Em conformidade com literatura que versa sobre a temática, o Fundo teve uma trajetória marcada pela sonegação, abuso, desvio, fraudes e malversações de seus ínfimos recursos, os quais eram insuficientes até para cobrir o pagamento dos professores. Isso contribuiu para a má qualificação e a baixa remuneração dos poucos professores que compunham o quadro docente da época.

Na maioria dos municípios e metrópoles, o analfabetismo era uma condição bastante interessante para o período econômico, político e social instaurado, e muitas câmaras municipais deixaram de recolher o Subsídio literário, com o objetivo de manter tal situação. No Período Brasil Império, houve várias tentativas de constituição de um Fundo para a educação, mas nenhuma bem sucedida.

3.3 Os caminhos da vinculação de impostos

A primeira Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824, observa no seu artigo 179 no inciso XXXII, que “A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos”.

Conforme Monlevade (1997, p. 29), “O fato educacional significativo que aconteceu em 1834 foi o repasse da responsabilidade de oferecer escolas primárias e secundárias públicas do governo central do Império para as Províncias, por força do Ato Adicional à Constituição”.

No momento, a situação econômica da Corte era considerada difícil, pois estava falida, não tinha como manter o custeio de escolas que se propagavam pelas vinte Províncias e a única saída foi propor a descentralização da educação, conforme diz Monlevade. Neste

mesmo tempo, todas as Províncias passaram a cobrar o imposto de circulação de mercadorias com o objetivo de criar e custear escolas públicas.

Estando as Províncias responsáveis pela fundação de colégios e expansão da educação, sem nenhum recurso ou contrapartida do governo para responderem, na medida em que as necessidades fossem surgindo, o resultado dessa descentralização foi que as províncias só conseguiram fundar e manter um colégio secundário, com exceção do Estado de São Paulo. Era um quadro bem complicado, pois as diversas províncias eram demasiadamente pobres para poderem organizar o ensino primário e secundário.

Na verdade, o Ato Adicional era o espírito da descentralização de poder entre províncias e governo central, a corte, como acontece hoje. Pode-se dizer que, na época, se configurava como um princípio da descentralização educacional, numa situação bem adversa, pois as províncias eram totalmente desprovidas de recursos e a Constituição não previa nenhum recurso ou vinculação dos mesmos.

A lenta urbanização do Brasil, devido à passagem do regime escravocrata para o regime assalariado foi um dos fatores que influenciaram no afunilamento da economia brasileira e, conseqüentemente, da educação, pois os impostos cobrados pelas Províncias e depois pelos Estados sobre a mercadoria é que iriam custear as construções e manutenção das escolas públicas. Contudo, a maioria das Províncias ainda permanecia no sistema agrário, no qual produziam os bens de consumo e a circulação do capital de giro não os alcançava, portanto, pouco conseguia arrecadar sobre os impostos, provocando um afunilamento da oferta da escola pública.

A questão do ensino continuou sendo secundária neste país. Getúlio Vargas, chegando ao poder, criou um decreto que dava origem a uma secretaria com a denominação de Ministério, no qual mantinham interligadas duas secretarias ou departamentos: Educação e Saúde Pública, como se pode observar na citação abaixo do Portal do Ministério da Educação, (acesso em 16/05/2014):

DECRETO N.º 19.402, DE 14 DE NOVEMBRO DE 1930, cria uma secretaria de Estado com a denominação de ministérios dos Negócios da Educação e Saúde Pública que estabelece no seu artigo 2º as devidas funções:

Art. 2º Este Ministério terá a seu cargo o estudo e despacho de todos os assuntos relativos ao ensino, saúde pública e assistência hospitalar.

O Ministério da Educação e Saúde Pública desenvolvia diferentes atividades pertinentes a vários ministérios, como: saúde, esporte, educação e meio ambiente e os

assuntos ligados à educação eram tratados pelo Departamento Nacional do Ensino, ligado ao Ministério da Justiça.

Segundo Bello:

A Revolução de 30 foi o marco referencial para a entrada do Brasil no mundo capitalista de produção. A acumulação de capital, do período anterior, permitiu com que o Brasil pudesse investir no mercado interno e na produção industrial. A nova realidade brasileira passou a exigir uma mão-de-obra especializada e para tal era preciso investir na educação. Sendo assim, em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública e, em 1931, o governo provisório sanciona decretos organizando o ensino secundário e as universidades brasileiras ainda inexistentes. Estes Decretos ficaram conhecidos como “Reforma Francisco Campos” (BELLO, 2001, p. 6).

No ano de 1932 acontece um movimento revolucionário na história da educação, intitulado como o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”. Este movimento foi liderado por três educadores: Anísio Spindola Teixeira, Fernando de Azevedo e Manuel Bergstrom Lourenço Filho. O movimento defendia a escola única, pública, laica, gratuita e obrigatória. Também surge nessa arena de conflito o debate sobre a descentralização do Estado. O documento ainda estabelece o que deveria competir a cada esfera administrativa:

À União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional (DOCUMENTO, 1932, p. 195).

A questão do financiamento da educação mais uma vez surge como desejo coletivo da sociedade, que acredita ser de responsabilidade do Estado e não só da família. Entretanto, a discussão acerca do financiamento da educação só ganha força através do movimento da Escola Nova e, a partir disso, passa a fazer parte da agenda política pública. O movimento propõe ao governo uma constituição de um Fundo Especial, vinculado aos recursos de impostos em favor da escola pública e manutenção desta, garantindo dessa forma a sua autonomia e que este Fundo seja aplicado exclusivamente no desenvolvimento do sistema educacional.

Segundo Sena (2010)

A proposta de vinculação de recursos à educação já era discutida na década de 1920, desde a Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada no Rio de Janeiro em 1921, por convocação do Ministério da Justiça (ainda não

fora criado o Ministério da Educação). Esta traçou um programa de cooperação entre a união e os estados, pelo qual estes deveriam aplicar 10% de suas receitas na instrução primária (SENA, 2010, 503-504).

Mesmo estando na Constituição, a educação não é obrigatória, não sendo esta de interesse político da época, sendo secundária, não havendo, desse modo, investimentos na educação durante todo o período imperial. Enquanto em outros países, durante este período já existiam muitas universidades, no Brasil a primeira universidade só surgiu em 1934, no Estado de São Paulo.

Dois anos após o Manifesto, é aprovada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, a qual dispõe pela primeira vez, no seu artigo 156, a vinculação de imposto que assegura que a “União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na Manutenção e no Desenvolvimento dos sistemas educativos”.

A mesma Constituição, no artigo 157, prevê que “A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação”.

Essa vinculação, no entanto, foi logo suprimida pela Constituição imposta pela ditadura de Getúlio Vargas, em 1937 e só volta a ser instituída após o fim da ditadura, pela CF de 1946, seguindo os mesmos percentuais estabelecidos na CF de 1934, exceto o percentual dos municípios, que passou para o mínimo de 20%. (DAVIES, 2008, p. 10).

Monlevade destaca que:

A constituição de 1946 vem trazer a solução por uma dupla via de descentralização apelando-se para que os Municípios invistam 20% de sua receita tributária em educação, e pelo subsidio indireto, através de dois Fundos que redistribuem o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados arrecadados nos estados mais ricos. São o FPM e o FPE, dos quais se exige também a aplicação de 20% para o ensino (MONLEVADE, 1997, p. 58).

Fica estabelecido no artigo 169 desta mesma Constituição, que nenhum dos entes federados pode isentar-se da aplicação de recursos na educação, cabendo, anualmente, à União a aplicação de nunca menos de dez por cento e aos Estados, Distrito Federal e municípios nunca menos de 20%. Ficando assim, a cargo dos Estados e o Distrito Federal a organização e o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino, e a União Cooperaria com Auxílio Pecuniário, (estabelecido no parágrafo único do artigo 171, da Constituição de 1946).

Muitos Municípios e Estados não cumpriram a lei como estabelecido, devido à corrupção e desvio da aplicação dos recursos destinados à educação.

O estabelecimento de percentuais de vinculação de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) não foi suficiente e em muitos Estados e Municípios o desvio dos recursos do Fundo assolaram a corrupção. Porém, é oportuno destacar que a vinculação de impostos estabelecida na referida Constituição, desde então, passou a ser o eixo de debate das políticas públicas de financiamento da educação.

Para melhor compreensão e visualização da evolução da Vinculação Constitucional dos impostos ao longo de 54 anos, foi confeccionado, para esta pesquisa, um quadro com os diferentes percentuais de Vinculação Constitucional dos impostos, desde a sua primeira implantação na Constituição de 1934 até a Constituição de 1988. A contextualização dos dados apresentados, no quadro dois abaixo, foi realizada ao longo deste capítulo, não sendo necessária a retomada do mesmo.

Quadro 2 – Vinculação Constitucional dos impostos (por carta constitucional e % aplicado)

Legislação Fonte de recursos	C.F de 1934	C F - 1937	C.F. de 1946- art. 179.	C F 1.967	E. C 01/69	C.F. de 1983 – Emendas constitucionais 1 24/83	C.F. de 1988 – art. 212.
União	10	Revogou a vinculação	10	Revogou a vinculação	-	13	18
Estados	20		20		-	25	25
Municípios	10		20		20	25	25
Distrito Federal	20		20		-	25	25

Fonte: Legislações brasileiras.

Contudo, cabe destacar a apresentação da Vinculação Constitucional até a CF de 1988, por ser esta a última Constituição em vigor e por não ter ocorrido nenhuma alteração no que concerne à Vinculação Constitucional dos impostos de 1988 até a atualidade. O quadro tem a função de informar a história temporal e econômica da Vinculação Constitucional de Impostos.

A vinculação de impostos passou por várias fases e percalços como se pode verificar, no quadro 02, sendo suprimida pela segunda vez na CF de 1967 e só foi restabelecida em 1983, com a Emenda Constitucional do senador João Calmon, que fixou o percentual mínimo de 13% para a União e 25% para os estados, Distrito Federal e municípios, assim se manteve

até a CF de 1988, a qual proporcionou uma mudança apenas no percentual da União que de 13% passou a ser 18%.

De acordo com Davies (2008),

[...] o avanço dessa vinculação foi minado por inflação astronômica [...], renúncia fiscal generalizada, sonegação fiscal gigantesca, facilitada pela convivência/corrupção generalizada dos órgãos fiscalizadores, e por manobras fiscais ou medidas política fiscal/econômica dos governos (DAVIES, 2008, p. 11).

Quanto às transferências constitucionais, são parcelas de recursos arrecadados pelo governo federal, transferidas para os Estados, Distrito Federal e municípios, conforme estabelecido pela C.F. de 1988. As principais transferências constitucionais válidas até hoje, são o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que foram instituídos pela Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, em seu artigo 21, que também exigia a regulamentação do Fundo através de Lei Complementar. Os recursos do Fundo provêm da arrecadação das receitas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de acordo com percentuais apresentados no quadro três disposto logo abaixo.

Quadro 3 – Percentuais de arrecadação do IR e IPI

FUNDO	IR	IPI
Fundo de Participação dos Estados – FPE ^a	21,5%	21,5%
Fundo de Participação dos Municípios – FPM ^{a, b}	23,5%	23,5%
Fundo de Financiamento ao Setor Produtivo da Região Nordeste – FNE	1,8%	1,8%
Fundo de Financiamento ao Setor Produtivo da Região Norte – FNO	0,6%	0,6%
Fundo de Financiamento ao Setor Produtivo da Região Centro-Oeste – FCO	0,6%	0,6%
Imposto sobre Produtos Industrializados		
Proporcional às Exportações – IPI-Exportação ^{a, c}	-	10%

^(a) - 20% são destinados ao FUNDEB.

^(b) – Dos quais 1% é distribuído no primeiro decêndio de dezembro.

^(c) – Cada Estado deve entregar 25% do valor recebido aos respectivos municípios, observados os critérios estabelecidos na Constituição Federal.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

A regulamentação do FPM veio com o Código Tributário Nacional (CTN – Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966), no seu artigo 91, e o início de sua distribuição deu-se em 1967 e o FPM foi ratificado pela Constituição Federal de 1967 (Art. 26).

O Código Tributário Nacional sob a Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, instituído após a reforma administrativa e tributária de 1965 que instituiu ainda a partilha neutra do ICM, definindo que 20% da arrecadação deveriam ser devolvidas aos municípios em proporção às operações tributadas em seu território. Além disso, a arrecadação do Imposto Único sobre Energia Elétrica - IUEE, Imposto Único sobre Minerais - IUM e Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis - IULC também se tornou partilhada entre estados e municípios de acordo com grau desenvolvimento regional.

A referida reforma, ainda, promoveu a modernização e a racionalização do sistema tributário, tornando mais adequada a atribuição de responsabilidades tributárias entre União, Estados e Municípios, mas a centralização por ela imposta provocou certa fragilidade financeira dos níveis inferiores de governo.

Embora a vinculação constitucional de impostos tenha sido criada com a intenção de assegurar e proteger os investimentos na educação, contra as oscilações conjunturais das crises políticas e econômicas, ao longo do tempo, o que se observa é que houve uma corrosão dos valores reais provocados pela inflação ou por artifícios e medidas governamentais.

Davies (2008) ainda cita a criação do Fundo de Estabilização Fiscal em 1994, que segundo ele, “[...] subtraiu bilhões da educação pela desvinculação, de 20% da receita de alguns impostos e também do salário educação” (DAVIES, 2008, p. 12) e segue fazendo várias outras pontuações em torno dessa discussão.

Sobre essa realidade, Davies (2008, p. 11-14) revela que a participação percentual dos impostos na receita global vem caindo, mediante artifícios do governo federal na criação ou ampliação de contribuições que não são definidas juridicamente como impostos, portanto, não entram no cômputo dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não sendo divididos entre os entes federados, como foi o caso da Contribuição Provisória de Movimentação Financeira, a conhecida CPMF.

3.4 Salário-educação

O sistema educacional brasileiro até 1960 era centralizado e o modelo era seguido por todos os estados e municípios. Com a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1961, os órgãos estaduais e municipais ganharam mais autonomia, diminuindo a centralização do MEC (BRASIL, 2014).

Um fato marcante na história do Ministério da Educação foi à instituição do salário-educação, em 1964. Essa contribuição continua sendo fonte de recursos até a atualidade.

O salário-educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública e que também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica. Calculado com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadado, fiscalizado e cobrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2014).

O salário-educação também foi previsto na CF/1988, no artigo, 212 parágrafo 5º, que garante que

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes (BRASIL, 1988).

A principal fonte de financiamento de receita pública para a educação no Brasil tem sido os impostos, sendo um deles o salário-educação, regulamentado pelas leis nº 9.424/96, 9.766/98, Decreto nº 6003/2006 e Lei nº 11.457/2007, é calculado com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadado, fiscalizado e cobrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB-MF).

Segundo Fortunati, (2011) “Até 2003, os recursos do salário-educação eram distribuídos em duas cotas: a cota federal e a cota estadual correspondendo respectivamente a um terço e a dois terços dos recursos arrecadados” (FORTUNATI, 2011, p. 149).

Ainda de acordo com o autor, em 29 de dezembro de 2003, foi sancionada a Lei 10.832, que altera os seguintes pontos da legislação que rege o salário-educação:

1. Criou a cota estadual e municipal dessa contribuição social, em substituição à cota estadual.
2. Fixou que a cota federal e a cota estadual e municipal do salário-educação serão calculadas em relação a 90%, e não mais 100% da arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal.
3. Estabeleceu que a cota estadual e municipal será integralmente redistribuída entre Estado e seus municípios proporcionalmente aos estudantes matriculados nas respectivas redes de ensino, em substituição à determinação de que critérios para essa distribuição fossem estabelecidos por lei estadual (FORTUNATI, 2011, p. 149).

Os 10% restantes do montante da arrecadação do salário-educação são aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltados para a educação básica. As despesas

custeadas com recursos do salário-educação devem estar enquadradas como programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme o inciso II do § 1º do art. 15 da Lei nº 4.24/1996 e art. 70 da LDB, também podendo ser aplicados na educação especial, desde que vinculada à educação básica.

É interessante ressaltar que a novidade da nova LDB nº 9394/96 é em relação ao padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade, que será estabelecido pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O custo mínimo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

3.5 A política de financiamento da Educação FUNDEF /FUNDEB

Alguns autores apontam o Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932 como o principal idealizador da criação dos Fundos da educação. Lima (2005), em especial, cita que

O documento de 1932 deu origem a todas as leis mais fundamentais da educação nacional, nos últimos setenta anos: os capítulos sobre educação nas Constituições de 1931, 1946 e de 1988; as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: a Lei 4.024/61 e a Lei 9.394/96; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef; criado pela Lei 9.424/96; o Plano Nacional de Educação – PNE, instituído pela Lei 10.172/2001 (LIMA, 2005, p. 18).

Ressalta que a proposta de Anísio Teixeira serviu de base para a elaboração do documento de lei do FUNDEF, 35 anos depois e que o documento do Manifesto dos Pioneiros já definia: a aplicação dos recursos mínimos constitucionais, a escolaridade mínima obrigatória e a gestão colegiada.

A C.F/1988 determinou que “um mínimo de 25% das receitas tributárias de Estados e Municípios - incluídos os recursos recebidos por transferências entre governos e de 18% dos impostos federais devem ser aplicados na educação”. (Manual de orientação FUNDEF, 1998 p. 5). Apesar desta determinação legislativa, era visível aos olhos públicos que havia desperdício e desvios desses valores da educação para outros fins públicos e não públicos.

Os mecanismos existentes anteriormente para a redistribuição das receitas tributária federal e estadual para estados e municípios e de vinculação de

parte dessas receitas à educação não garantiam equidade, por estarem vinculados a critérios não educacionais, tais como renda per capita e população total. Com algumas exceções, a capacidade de investimento de estados e municípios era inversamente proporcional às responsabilidades de cada um na manutenção das redes de ensino fundamental (Manual de orientação, FUNDEF, 1998, p. 5).

O FUNDEF foi instituído pela E C nº 14 de setembro de 1996, foi regulamentado pela Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano e Decreto nº 2.264 de junho de 1997. O Estado do Pará foi o primeiro a implantar o FUNDEF em 1997, no entanto, o Fundo, só foi implantado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998.

O governo do Estado do Pará teve a coragem de viabilizar a implantação do FUNDEF como Estado pioneiro no contexto da federação, mesmo sabendo das dificuldades de operacionalização do Fundo, sobretudo pelo fato de que teria que empreender a sua caminhada aprendendo sozinho (LOUREIRO, 2001, p. 122).

O Estado do Pará antecipou a implantação do FUNDEF para o ano de 1997, mediante aprovação de lei estadual, como previsto no artigo 1º e § 4º da Lei nº 9424/96. Para garantir as condições necessárias para iniciar e concretizar essa diretriz, com a municipalização do ensino fundamental em todo o Estado, realizou Fórum, criou um “Fundo Rotativo”¹³ e manteve o processo de fortalecimento da gestão democrática e da descentralização das escolas (LOUREIRO, 2001, p. 130).

Conforme Loureiro (2001), o Estado do Pará, acreditava que

Por esse mecanismo, seria possível não somente garantir, permanentemente, um adicional de recursos financeiros que o Estado não tinha condições de oferecer para melhorar a educação, mas, sobretudo, reduzir as desigualdades regionais e sociais existentes no interior do Estado (LOUREIRO, 2001, p. 134).

No Brasil, as políticas de financiamento da educação têm apresentado uma série de problemas nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal e, em função disso, foram criados Fundos de natureza contábeis,¹⁴ regulamentados por leis e normas específicas para o Fundo, contando especificamente com o controle social da sociedade através da criação do CACS, Conselho responsável por acompanhar as contas públicas, objetivando democratizar o

¹³(LOUREIRO, 2001, p.130) - O Fundo rotativo era formado com recursos de dotação estadual destinados às escolas da rede de ensino do Pará e cuja finalidade é assegurar a autonomia das escolas para a solução de problemas cotidianos e de pequenos problemas emergenciais, repassou às escolas, por bimestre, o valor de R\$ 40,00 por sala de aula.

¹⁴ Contábeis – relativo à contabilidade, financeira.

controle dos gastos públicos com a educação e constituir a subvinculação de parte dos recursos públicos vinculados à educação.

Após a promulgação da Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a principal forma de regulação dos recursos destinados aos docentes da educação básica passou a ser regulamentado pela Lei Federal nº 9.424/96 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), Fundo este já extinto.

A legislação do FUNDEF regulamentou os recursos do Fundo a serem utilizados na remuneração do quadro do magistério do ensino fundamental das redes estaduais e municipais de ensino, estabelecendo que fosse, no mínimo, de 60%, permitindo igualmente a cobertura de despesas relacionadas à formação de professores, inclusive as de formação inicial em caráter emergencial, com o objetivo de profissionalizar, oferecer uma graduação em licenciatura ou curso de aperfeiçoamento aos professores leigos do ensino fundamental. As outras despesas de MDE fundamental deviam atingir no máximo 40% de investimento do recurso do FUNDEF. Estas estão previstas no art. 70 da Lei nº 9.394/96 (LDB).

Art. 70º. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalação e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V – realização de atividades-meio necessária ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII – Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Os limites e proibições do uso do recurso do FUNDEF estão estabelecidos no artigo 71, da LDB.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Também fica claro na Lei do FUNDEF que não é proibido usar mais de 60% da receita do recurso em pagamento de remuneração dos profissionais do ensino fundamental, mas é terminantemente proibido o uso de mais de 40% da receita em outras despesas classificadas e estabelecidas no artigo 70 da LDB.

A Lei Nº 9.424/96 estabelece em seu artigo 8º:

As instituições do Fundo previsto nesta lei e aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade de aplicar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da C. F:

- I – pelo menos 10% (dez por cento) do montante de recursos originários do ICMS, do FPE, do FPM, da parcela do IPI, devida nos termos da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989, e das transferências da União, em moeda, a título de desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, de modo que os recursos previstos no art.1º, § 1º, somados aos referidos neste inciso, garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) destes impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;
- II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

Além da aplicação desses recursos, os entes federados também não se isentam da obrigatoriedade de aplicar pelo menos 25% dos demais impostos e transferências na educação, como prevê o artigo 212 da Constituição Federal.

Grandes distorções surgiram na época, pelo fato dos investimentos dos Estados e Municípios dependerem exclusivamente de sua arrecadação. Houve uma grande expansão no atendimento educacional, como pode ser observado no quadro 4 abaixo, que traz dados do crescimento da matrícula no ensino público, do Ensino Fundamental no Brasil, no período de

1995 a 2006, provocando uma elevação de matrículas, além da capacidade de atendimento, suportável pela arrecadação e infraestrutura do município. Como resultado da influência dessa política nos Estados e Municípios, observa-se que os Municípios mais ricos deixavam de gastar os seus 25% no ensino fundamental, ao mesmo tempo os Municípios mais pobres não tinham recursos suficientes para assegurar investimentos num ensino de qualidade e se viam obrigados a pagar baixos salários aos professores.

Segundo Monlevade (2007), o FUNDEF “[...] determinou uma aceleração das matrículas no ensino fundamental público regular” (MONLEVADE, 2007, p. 37), o qual pode ser observado no quadro 4, na página seguinte, que em todo território nacional no ano de 1996 o número de matrícula foi de 29.423.373, enquanto no primeiro ano do FUNDEF em 1998 as matrículas passaram de 39 milhões e voltou apresentar alto índice no ano de 2006, no qual as matrículas passaram de 48 milhões, portanto é evidente que houve um aumento significativo na demanda do ensino fundamental, especialmente nas redes municipais de todo o país, como pode ser verificado no quadro abaixo, que a partir de 1998 o índice de matrícula nas redes municipais cresceram significativamente.

O autor acrescenta que a criação de uma “[...] conta específica contribuiu de verdade para a diminuição dos desvios e a destinação de mais recursos para o pagamento do magistério” (MONLEVADE, 2007, p. 37).

Observando o quadro quatro, na página posterior, com dados do crescimento da matrícula no Brasil, é possível notar que em todo o território nacional houve um crescimento expressivo no número de matrículas no Ensino Fundamental na rede pública, entre o período de 1996 a 2001, visto que no ano de 1998 foi implantado o FUNDEF em todo o território nacional. Houve uma pequena oscilação, queda no número de matrícula nesta modalidade de ensino, entre os anos 2002 a 2005, voltando a crescer no ano de 2006, último ano de vigência do FUNDEF. O crescimento nas matrículas no total nacional demonstra que nesse período cresceu a onda da municipalização do ensino, que já havia iniciado nos anos de 1980 com a descentralização de poder e recurso com as reformas tributárias e educacionais e especificamente, no Brasil, com a aprovação da C.F/88 e com a criação do FUNDEF em 1997, foi ampliada a municipalização em quase todos os Estados e Municípios brasileiros.

Quadro 4 – Dados do crescimento da matrícula no Brasil, no período de 1995 a 2006

Ano	Unidade da Federação	Matrícula por dependência administrativa			
		Ensino Fundamental			Municipal
		Total	Federal	Estadual	
1995	Brasil	28.870.418	31.167	18.347.733	10.491.518
1996	Brasil	29.423.373	33.564	18.468.772	10.921.037
1997	Brasil	36.558.186	33.539	19.296.232	17.228.415
1998	Brasil	39.018.263	30.520	18.229.566	20.758.177
1999	Brasil	38.445.115	28.571	16.589.455	21.827.089
2000	Brasil	38.922.478	28.695	16.614.632	22.279,151
2001	Brasil	38.485.254	28.123	15.678,730	22.778,401
2002	Brasil	35.195.538	26.927	14.960.339	23.208.232
2003	Brasil	37.298.941	26.426	13.979.816	23.292,699
2004	Brasil	36.631.322	24.979	13.378.361	23.227.982
2005	Brasil	30.157.792	25.728	12.145.494	17.986.570
2006	Brasil	48.595.844	177.121	23.175.567	25.243.156

Fonte: INEP/ Censo Escolar

Com a aprovação da Lei nº 9.424/96 os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tiveram que elaborar ou dispor de um Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, no prazo de seis meses de vigência, conforme estabelecido na referida lei. Nesta mesma Lei ficou estabelecido que todos os estados e municípios tinham o prazo de cinco anos, a contar da data de sua publicação para aplicar os recursos destinados à remuneração do magistério na capacitação dos professores leigos em atuação no ensino fundamental.

O Fundo era composto basicamente por recursos provenientes do próprio Estado e Município, originários de fontes já existentes e já vinculados à educação, por força de determinações constitucionais. Os recursos eram automaticamente repassados aos Estados e Municípios, as respectivas contas destinadas especificamente para o Fundo de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino e de cada unidade federada, com a respectiva movimentação aberta ao controle do CACS.

Os recursos do Fundo poderiam ser complementados pela União, caso o montante não atingisse o valor mínimo a ser investido por aluno/ano, estipulado sempre no ano anterior pela União, e, por último, a lei do FUNDEF reservava aos Estados e Municípios o mínimo de 60% dos recursos para o pagamento dos professores em exercício, podendo ser gasto até 100% nesta categoria.

Os recursos eram creditados automaticamente na conta específica do FUNDEF, com o valor devido a cada município, com a discriminação da origem dos recursos. Assim sendo, os créditos ocorreram da seguinte maneira:

- Os recursos originários do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) eram creditados semanalmente, de acordo com o calendário de cada Estado;
- Os recursos originários do Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados e Exportação (IPI-exp) são creditados a cada decêndio do mês, ou seja, dias 10, 20 e 30;
- Os recursos originários da Desoneração das Exportações (Lei Complementar nº 87/96, e a transferência relativa à Complementação da União), são creditados ao final de cada mês.

Parcela das receitas federais arrecadadas pela União era repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representava um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios. Coube ao Tesouro Nacional, o cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuando as transferências dos recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos.

O valor que cada Município e Estado iria receber dependia, portanto, da arrecadação e do número de matrículas na rede, conforme Censo Escolar, com base nos dados de matrículas do ano anterior. Ao final de cada ano, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável pela administração do Fundo, divulgava e ainda divulga as previsões de recursos para o próximo período, indicando quanto deve receber cada Estado e Município. Os dados ficam disponíveis no site do órgão, entretanto, muitos gestores ainda desconhecem tais informações. A responsabilidade pela gestão dos recursos da educação deve ser do Secretário de Educação, como prevê a lei do FUNDEF, o recurso teria que ser gerido e aplicado pelo órgão da educação competente. Acredito que o mais importante é que o secretário, juntamente com o CACS, saiba como prever e planejar a aplicação dos recursos e acompanhar qualquer mudança de previsão.

Os valores do repasse anual se davam por estimativa, portanto, sujeitos a variações ou mudanças, para mais ou para menos. Por isso, Estado e Município nunca deveriam trabalhar acima da margem da estimativa anual, que a variação da receita tributária poderia sofrer alterações dentro de um mês para outro, provocando oscilações e diferenças nos valores de repasses entre os meses de um mesmo ano. Sendo a arrecadação efetiva de cada Estado e

Município, bases para a transferência de recursos, conseqüentemente o repasse de um mês, jamais seria de valor igual ao do mês subseqüente ou anterior.

Parcelas das receitas federais, arrecadadas pela União, eram repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios. Cabia ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências desses recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos. Dentre as principais transferências da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

A grande novidade do FUNDEF consistiu,

[...] na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau) no país, ao subvincular uma parcela dos recursos a esse nível de ensino. Além disso, introduziu novos critérios de distribuição e utilização dos recursos correspondentes, promovendo a partilha de recursos entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino (MANUAL DE ORIENTAÇÃO FUNDEF, 1998, p. 7).

Partindo do pressuposto que o conceito de equidade revela o uso da imparcialidade para reconhecer o direito de cada um, usando a equivalência para se tornarem iguais, significa respeito à igualdade de direitos e manifesta o senso de justiça e em que parte estava garantida a igualdade de direitos do cidadão, que se encontra na educação da EJA, por exemplo, da criança que está na educação infantil se o Fundo não atendia estas modalidades? E a manifestação do senso de justiça, que exclui um para atender outro?

O fato do FUNDEF ter como foco apenas o ensino fundamental se deu em virtude da definição de prioridade da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em março de 1990, citado anteriormente neste trabalho, e que para esclarecer as prioridades da política do projeto de educação brasileira. O BM vê a reforma do sistema escolar como algo inevitável e urgente para um desenvolvimento sustentável e aponta como prioridade a educação de primeiro grau e a considera como elemento essencial em longo prazo.

Rodriguez (2001, p. 43) argumenta que o “[...] processo de descentralização financeira tem sido seguido de perto e, de forma bem mais problemática, pela descentralização das competências entre as diferentes instâncias federativas” (RODRIGUEZ, 2001, p. 43), mas admite que particularmente a “[...] descentralização do aparelho responsável pelas políticas públicas de proteção social” (idem, p. 43) trouxe alguns problemas para os entes federados, alguns municípios por não entenderem a lógica da nova política de financiamento em especial da política de vinculação de receitas e despesas, acabaram expandindo o número de matrículas no ensino fundamental, diminuindo a oferta da educação infantil, sendo que alguns Municípios chegaram a fechar, de forma equivocada, as matrículas para a educação infantil.

O objetivo da política de vinculação de impostos (FUNDEF) era o ensino fundamental, as outras modalidades, como educação de jovens e adultos e educação infantil passaram a não fazer parte desta lógica, novamente durante dez anos se fez presente na educação brasileira uma política excludente, pois a partir do momento em que há escolha de atendimento de demanda, a política deixa de ser igualitária e passa a ser desigual.

Embora o FUNDEF não tenha incluído as diferentes modalidades de ensino, não podemos deixar de destacar que a política de financiamento do FUNDEF representou um grande avanço para a educação pública brasileira, especialmente, porque o recurso estava disponível em caixa sob responsabilidade dos administradores públicos por sua execução. Por estabelecer quais impostos estaria vinculado à educação e à participação da sociedade civil no acompanhamento e controle social dos recursos aplicados, o Fundo não eliminou as desigualdades e as diferenças regionais, mas criou condições para diminuí-las.

Os profissionais da educação, especialmente os professores, viram na criação do FUNDEF uma esperança de valorização de sua categoria profissional, pois o Fundo provocou algumas mudanças positivas na política de valorização do magistério, como por exemplo, a criação do Plano de Carreira e Remuneração destes profissionais. No entanto, com o decorrer dos anos, podemos observar que as mudanças foram ínfimas no tocante à valorização do magistério. E, nos dias atuais, os professores da educação básica, continuam lutando por melhores salários e condições de trabalho, participando de manifestações, greves e paralisações em busca de melhores condições de trabalho.

3.6 O FUNDEB

O FUNDEF teve o fim de sua vigência em 2006, conforme estabelecia a lei nº 9.424/96, dando lugar ao FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação

Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) no ano de 2007, regulamentado pela lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Segundo Davies (2008), o FUNDEB foi

[...] encaminhada como PEC de n. 415 pelo governo federal ao Congresso Nacional em junho de 2005. [...] sendo sancionada pelo presidente com EC n. 53, em 19/12/2006. Essa emenda foi regulamentada inicialmente pela MP n. 339, de 28/12/2006, [...] convertendo-se na lei n.11.494, sancionada pelo presidente Lula em 20/06/2007(DAVIES, 2008, p. 31-32).

Com o FUNDEB, o atendimento é ampliado, o Fundo passa atender toda a educação básica: educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental, EJA e ensino médio. Observa-se que o texto da política do FUNDEB não teve grandes alterações em relação ao do FUNDEF. A partir de 2007, ficou então estabelecida na nova nomenclatura FUNDEB as mesmas prerrogativas do antigo FUNDEF, salvo a estrutura do financiamento e atendimento da demanda.

O governo federal tem promovido várias tentativas com políticas educacionais paliativas com o objetivo de integrar, organizar e inter-relacionar outros mecanismos multilaterais, na perspectiva de assegurar a qualidade do ensino. Medidas como, por exemplo, o Plano Compromisso Todos Pela Educação, através do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e elaboração do Plano de Ações Articuladas o (PAR) em todas as esferas, elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), que abriu uma grande polêmica e debate quando se tratava de política de financiamento, cabendo várias emendas.

O tema mais polêmico do financiamento no PNE refere-se ao Produto Interno Bruto (PIB), em seu projeto original previa queo investimento público em educação fosse ampliado progressivamente até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país, ao final do decênio. Muitos embates e discussões foram abertos em torno da discussão da aplicação do PIB em educação, entretanto, em 2012, foram aprovados os 10% do PIB na Meta 20, nos seguintes termos:

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio (PNE, 2014-2024, p.21).

A legitimação dos investimentos dos 10% do PIB em educação e a adoção o custo-aluno-qualidade representa uma grande vitória para a sociedade brasileira, depois de tantos embates e discussões.

A Lei do FUNDEB demonstrou avanços, considerados satisfatórios por alguns dos pesquisadores em política de financiamento em educação. A Lei do Fundo não só garante a participação da comunidade civil e regulamenta as proibições do uso indevido dos recursos, como também regulamenta a composição dos membros do Conselho na perspectiva de garantir a transparência do processo transitório do FUNDEB, até o término de sua vigência em 2020, nas três esferas administrativas. Outros fatores considerados como avanços no FUNDEB são:

- A abrangência do Fundo, que passou a financiar todas as etapas da Educação Básica;
- A questão da participação financeira da União.
- Cômputo das matrículas, para recebimento dos recursos do fundo, tendo como critério obrigatório o atendimento ao âmbito de atuação prioritária, isto é, à função própria (educação infantil e ensino fundamental, para os Municípios e ensino médio e ensino fundamental, para os Estados);
- Avaliações periódicas e um prazo para realização da primeira avaliação da lei (até 2008);
- A mudança na redação da alínea IV – pais de alunos, no artigo 24, da lei do FUNDEB, §5º “São impedidos de integrar os conselhos [...] (letra a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos”.

Todas essas mudanças são de fundamental importância no que concerne à lisura e ao processo de Estado de direito democrático, que corresponde à igualdade, democracia e à soberania e de modo em especial à soberania do Conselho deste Fundo.

Segundo Vazquez (2005):

Além do papel dos conselhos, a existência de uma conta única e específica para os recursos do fundo tem o intuito de dar maior visibilidade à gestão das verbas vinculadas à educação, facilitando a fiscalização, o acesso às informações sobre a utilização das verbas do Fundo e a elaboração de denúncias aos órgãos competentes sobre eventuais irregularidades na utilização dos recursos do Fundef (VAZQUEZ, 2005, p. 150).

A Emenda Constitucional nº 53/06 e a Lei nº. 11.494/07, que dispõe sobre o FUNDEB, contribui para esse objetivo, na medida em que foi constitucionalizada a regra de contribuição da União, via complementação ao FUNDEB e se definiu um patamar mínimo de alocação de recursos federais (10% do valor dos Fundos), com a proteção de algumas fontes, de modo a trazer efetivamente recursos novos. Trata-se de avanço significativo, adequado ao federalismo cooperativo e que terá resultados concretos no que se refere à diminuição das desigualdades regionais.

Para a compreensão do que mudou no funcionamento do Fundo, é apresentado o quadro cinco:

Quadro 5 – Regulamentação do FUNDEF/ FUNDEB

Regulamentação do FUNDEF e o FUNDEB.		
Descritores	FUNDEF	FUNDEB
Criação	Emenda Constitucional nº14 de 1996	Medida Provisória 339 em 28 de dezembro de 2006
Sancionado	---	Lei nº 11.494/2007 em 20 de junho de 2007.
Implementação	1º de janeiro de 1998	
Regulamentação	Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano do Decreto nº 2.264, de junho de 1.997.	
Objetivo	Manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e remuneração dos profissionais da educação promovendo equidade e qualidade de ensino.	Manutenção e desenvolvimento da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio e remuneração dos profissionais da educação promovendo equidade e qualidade de ensino.
Linhas de Financiamento	Estado/Município/União	Estado/Município/União
Origem dos recursos	FPE, FPM, ICMS, L.C. 87/96(*), IPI EXP. 15% do total das receitas, Complementação da União.	FPE, FPM, ICMS, L.C. 87/96(*), IPI EXP. 15% do total das receitas, Complementação da União. ITCMD, IPVA, ITR e outra mudança foram à complementação da União.
Cobertura da Educação básica	O ensino fundamental	Educação infantil, Ensino fundamental, EJA e ensino médio.
Vigência	10 anos (até 2006)	14 anos (até final de 2020)

Fonte: Lei do FUNDEF/FUNDEB (Elaborado pela autora).

A taxa de percentual do FPE, FPM, ICMS, L.C. 87/96(*), IPI EXP. 15% do total das receitas, Complementação da União, do FUNDEB foi mudando gradualmente até atingir 20% no ano de 2.010.

Compreende-se, à luz desses estudos, a importância da constituição de um Fundo de educação no Brasil, que constituído de patrimônios, impostos, e rendas próprias permitiu aos Estados, Distrito Federal e Municípios a autonomia econômica no setor educacional, na administração e aplicação exclusiva na Manutenção de Desenvolvimento do Ensino e valorização do magistério, permitindo desse modo o fortalecimento da democratização e a autonomia administrativa da gestão na educação, assegurando não só a valorização da cultura local e o atendimento às necessidades prioritárias de cada ente federado, mas também assegurando a sociedade civil e aos funcionários da educação uma gestão de controle social, através da criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo, sendo este objeto de estudo desta pesquisa.

CAPÍTULO IV – ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE A ORIGEM DOS CONSELHOS

Neste tópico, busco destacar a origem dos Conselhos, como surgiram, quais seus significados e papéis que desempenharam/desempenham no contexto da história da educação brasileira. Nesse prisma, inicialmente procede-se ao estudo e reflexão acerca dos conceitos básicos dos diferentes tipos de Conselhos na gestão da educação, num caminho que culmina no estudo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) e do FUNDEF, já extinto e atual FUNDEB.

A origem etimológica da palavra Conselho é o Latim CONSILIUM, “opinião, plano”, de CONSULTARE, “perguntar, refletir, considerar maduramente”. Sobre a origem dos Conselhos nos seus primórdios, Bordignon (2004) ressalta que

Os registros históricos indicam que já existiam, há quase três milênios, no povo hebreu, nos clãs visigodos e nas cidades-Estado do mundo greco-romano, conselhos como formas primitivas e originais de gestão dos grupos sociais. A Bíblia registra que a prudência aconselhara Moisés a reunir 70 “anciãos ou sábios” para ajudá-lo no governo do seu povo, dando origem ao Sinédrio, o “Conselho de Anciãos” do povo hebreu (BORDIGNON, 2004, p. 13).

O objetivo da reunião de Moisés com os setenta anciãos de Israel era descentralizar a liderança do povo, para que não ficasse centralizada em apenas uma só pessoa, mas que os ideais de libertação almejados fossem compartilhados com outros representantes legítimos de todo o povo, capazes de discernir e participar conscientemente de todos os passos do processo de construção de uma nova sociedade, não sendo diferente dos dias atuais, porque aos representantes dos Conselhos confere-se a legitimidade através do voto e da participação.

A pluralidade presente em reunião com tantas pessoas evitava, por assim dizer, a corrupção, o autoritarismo e, por conseguinte, a dominação, até porque o objetivo central dos Conselhos é zelar do bem comum, do que é público.

De acordo com os registros históricos, os Conselhos precederam a organização do Estado, dando origem ao que conhecemos hoje por Poder Legislativo e Jurídico.

Os conselhos de anciãos das comunidades primitivas, que se fundavam no princípio da sabedoria e do respeito advindos da virtude, foram sendo gradativamente substituídos, nos Estados-nacionais, por conselhos de “beneméritos”, ou “notáveis”, assumindo o caráter tecnocrático de assessoria

especializada no núcleo de poder dos governos (BORDIGNON, 2004, p. 14).

A Comuna Italiana, instituída a partir do século X, dá máxima expressão aos Conselhos, como forma de organização representativa do poder político na cidade-Estado. Bobbio, Matteuci e Pasquino (1998, p. 193-195) descrevem que “[...] Comuna urbana constitui muito provavelmente, na Itália da Idade Média, o momento de agregação política mais alto e original que já se viu na história italiana”. Ainda segundo os autores, “[...] nas primeiras Comunas, quem tinha a primazia no colégio consular e nos órgãos dirigentes era o componente feudal” (idem, p.1 95). Já a Comuna de Paris foi constituída como representação da vontade popular e sua gestão foi marcada pela administração e a organização dos próprios trabalhadores, escolhidos por votação.

Para Gramsci, “[...] os Conselhos são formas de autogoverno cultural das massas, uma forma de educação operária permanente, de autoconsciência” (BUCI-GLUCKMANN, 1980, p. 110). A experiência prática das ocupações de fábricas permitiu a Gramsci rejeitar qualquer proposta messiânica cultural, bem como realizar críticas sobre o “[...] tipo de intelectual italiano que se coloca como guia da vida moral e política, sem, no entanto assumir os riscos da prática” (BUCI-GLUCKMANN, 1980, p. 110). Na concepção de Gramsci, é “No Conselho, como “instrumento de educação recíproca”, que nasce um novo tipo de intelectual, vinculado à vida prática” (BUCI-GLUCKMANN, 1980, p. 110).

Em conformidade com Gramsci, a cultura é a primeira forma de emancipação do proletariado e a luta pela cultura estende-se através das relações humanas e na vida prática. O autor entende que a política jamais se separa da cultura, assim como concebe o Conselho como uma atividade cultural, uma forma de “auto-educação”, pois tudo no homem é cultura, portanto não é possível desassociar a cultura da prática, ou seja, ele vê a unidade entre a teoria e a prática como um “ato crítico”, sendo assim, entendo que é na unicidade deste ato que reside uma das categorias da dialética, a totalidade. “[...] para Gramsci a teoria não duplica a prática: ela a sistematiza, retifica, enuncia em sua validade conceitual. Em função de que, a própria prática, por ser inventiva, coloca questões novas à teoria” (BUCI-GLUCKMANN, 1980, p. 295).

Embora o Conselho retratado por Gramsci não se reporte exatamente aos Conselhos de educação, é pertinente afirmar que seus estudos sobre os Conselhos de Operários são de grande valia para a discussão da gestão dos Conselhos na educação. E, ainda que os Conselhos de Operários apresentem uma realidade completamente diferente da educação, são fundamentados na democracia, cidadania, participação e autonomia, princípios almejados pela

educação e pelos menos favorecidos e que fundamentam a discussão deste trabalho. “Gramsci insiste várias vezes no caráter necessário, espontâneo dos Conselhos”. A espontaneidade, aqui retratada, está ligada a seu caráter necessário como formas atuais da luta de classes que permitem estabelecer a “junção entre o presente e o futuro”, já que a espontaneidade é precisamente educada nos Conselhos.

O sentido dado aos conselhos, hoje, tem sua compreensão carregada desse imaginário histórico. Os conselhos sempre se situaram na interface entre o Estado e a sociedade, ora na defesa dos interesses das elites, buscando a gestão das políticas públicas e se constituindo canais de participação popular na realização do interesse público (BORDIGNON, 2004, p. 16).

Os Conselhos de notáveis predominaram no Brasil até a década de 1980, sendo que o critério de escolha era o do “notório saber”, tinha o caráter governamental, de âmbito estadual e nacional. As atribuições destes Conselhos eram: assessorar o governo na formulação de políticas públicas, com um caráter técnico especializado e atuar em questões normativas e do credencialismo dos respectivos sistemas (BORDIGNON, 2004, p. 16).

Mas a complexidade da sociedade atual e o processo de democratização do público impuseram a ampliação dos mecanismos de gestão das políticas públicas, criando as políticas setoriais, com definição discutida em conselhos próprios, com abrangências variadas: unidades da federação, programas de governo, redes associativas populares e categorias institucionais (BORDIGNON, 2004, p. 16-17).

Com a democratização do Estado foram criados novos mecanismos de gestão das políticas públicas, ampliando com isso as lutas sociais através dos movimentos sociais, na busca da participação popular como tomada decisão na definição das políticas setoriais e do planejamento participativo. Esta retomada de luta pelo poder político da sociedade impulsionou a criação de Conselhos com abrangências variadas, como unidade de federação, programas de governo, redes associativas populares e categorias institucionais.

Segundo Gohn (2013), “Os anos de 1980 são fundamentais para a compreensão da construção da cidadania dos pobres no Brasil, em novos parâmetros” (GOHN, 2013, p. 126). Nesta década, o povo brasileiro buscava inaugurar uma nova história, a história da democratização do país, com isso cresciam os movimentos associativos populares que passaram a reclamar o direito de participação na gestão pública e lutaram por uma nova constituição, que inaugurou um novo tempo na história dos brasileiros.

O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia esteve presente entre setores liberais e da esquerda (em seus diferentes matizes). A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais; e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda. (GOHN, 2000, p. 176)

Em meio à conjuntura política e social dos anos 80, firmaram-se as primeiras experiências de Conselhos de gestão do bem público, surgiram vários tipos de Conselhos: comunitários, escolares, saúde, transporte, da mulher, e outros. Segundo Gohn (2011),

Esta ampla gama de experiências funcionava paralelamente aos conselhos populares dos movimentos sociais, provocando grande confusão toda vez que essas duas formas de participação e de representação se cruzavam, pois a dos conselhos populares se fundava nos princípios da participação direta, e a dos conselhos comunitários e outros eram articuladas pelos poderes públicos segundo critérios de representatividade que supunham a participação indireta (GOHN, 2011, p. 57).

Com a aprovação e homologação da Constituição Federal em 1988, ficam assegurados na lei o direito e participação do cidadão na elaboração, acompanhamento e fiscalização de várias políticas públicas setoriais, dando ênfase à criação e institucionalização dos Conselhos gestores de políticas públicas no Brasil.

Os conselhos de gestão de políticas públicas setoriais, caracterizados simples e essencialmente como conselhos da cidadania, sociais ou populares, nascem das categorias associadas de pertencimento e participação e se tornam a expressão de uma institucionalidade cidadã. A nova categoria de participação cidadã tem como eixo a construção de um projeto de sociedade, que concebe o Estado como um patrimônio comum a serviço dos cidadãos, sujeitos portadores de poder de direitos relativos à comum qualidade de vida (BORDIGNON, 2004, p. 17).

Com as reformas houve também a ampliação de criação dos Conselhos, em especial os Conselhos escolares, que tinham como objetivo básico acompanhar, supervisionar, participar da elaboração do projeto político pedagógico da escola, além da função de executor dos recursos financeiros advindos do FNDE para a unidade escolar.

A descentralização do sistema de ensino foi um dos vetores da reforma e uma das motivações de criação dos Conselhos escolares, pois se fazia necessário que a sociedade acompanhasse e controlasse a distribuição dos bens públicos.

[...] desde suas origens mais remotas, os conselhos, sejam eles colegiados de anciãos, de notáveis ou de representação popular, constituíam formas de deliberação coletiva, representando a pluralidade das vozes do grupo social, inicialmente por meio de assembleias legitimadas pela tradição e costumes e, mais adiante, por normas escritas sobre os assuntos de interesse do Estado (BORDIGNON, 2004, p. 21).

Os Conselhos se diferem na natureza de suas funções, mas em geral as normas referem-se às funções: deliberativa, normativa, mediadora, mobilizadora, fiscal, consultiva, recursal, etc.

Os Conselhos escolares, com função deliberativa, são aqueles que decidem sobre o projeto político e outros assuntos essenciais da organização, seja escola, empresa, etc. Também elaboram: relatórios financeiros; normas internas da escola referentes ao seu funcionamento nos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro e aprovam encaminhamentos de problemas. “[...] garantem a elaboração de normas internas e o cumprimento das normas dos sistemas de ensino e decidem sobre a organização e o funcionamento geral das escolas” (NAVARRO, 2004, p. 39).

Conforme Gramsci (1991, p. 119)

[...] os órgãos deliberativos tendem cada vez mais a diferenciar sua atividade em dois aspectos “orgânicos”: o deliberativo, que lhes é essencial, e o técnico-cultural, onde as questões sobre as quais é preciso tomar resoluções são inicialmente examinadas por especialistas e analisadas cientificamente. Esta atividade já criou todo um corpo burocrático de nova estrutura, pois – além dos escritórios especializados de pessoas competentes, que preparam o material técnico para os corpos deliberativos – cria-se um segundo corpo de funcionários, mais ou menos “voluntários” e desinteressados, escolhidos de vez em quando na indústria, nos bancos, nas finanças.

O colegiado deliberativo proposto é aquele que ao operar a realidade, busca incorporar a competência técnica necessária e também funcione como círculo de cultura, que, de modo coletivo, realiza as críticas e ainda contribui na elaboração dos trabalhos seja de uma empresa, de uma escola ou de uma organização, criando assim as condições para o surgimento de um grupo de sujeitos preparados para a realização de atividades, que, no caso específico do CACS, são atividades relacionadas à produção de relatório de gestão, acompanhamento, controle, fiscalização, repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo; Supervisão do Censo Escolar entre outras atividades atinentes ao Conselho.

As atividades coletivas têm por função produzir novas capacidades e possibilidades de trabalho cada vez mais orgânicas, dispersando a superficialidade e a mediocridade e a improvisação, em se tratando dos Conselhos, essas atitudes são consideradas um erro grave.

Os Conselhos Consultivos são aqueles que “[...] têm um caráter de assessoramento, analisando as questões ou soluções, que poderão ou não ser acatadas” (NAVARRO, 2004, p. 39) pelos gestores ou poder executivo. Tendo em vista que este tipo de Conselho é destituído de qualquer tipo de poder, lhe cabe apenas oferecer respaldo aos gestores, sejam eles políticos, diretores ou outros, auxiliando-os e aconselhando-os no que tange à direção ou gestão da organização pública ou privada.

A função consultiva tem um caráter de assessoramento e é exercida por meio de pareceres, aprovados pelo colegiado, respondendo a consultas do governo ou da sociedade, interpretando a legislação ou propondo medidas e normas para o aperfeiçoamento do ensino. Cabe ao executivo aceitar e dar eficácia administrativa, ou não, à orientação contida no “parecer” do conselho (BORDIGNON, 2004, p. 23).

Os Conselhos fiscais são aqueles “[...] revestido de competência legal para fiscalizar o cumprimento de normas e a legalidade ou legitimidade de ações, aprová-las ou determinar providências para sua alteração” (BORDIGNON, 2004, p. 24). A função deste consiste em acompanhar a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, avaliando e garantindo o cumprimento das normas das escolas e a qualidade social do cotidiano escolar.

Os Conselhos com as funções denominadas como normativa, recursal e outras

[...] têm caráter deliberativo ou consultivo, de acordo com o grau de autonomia e as competências que a lei confere ao conselho, e sempre estabelecem uma mediação entre o governo e a sociedade. Em instância final, as decisões do conselho, a não ser nos casos em que assume funções também executivas, o que não é da sua natureza, dependem, para serem objetivadas em ação, do ato administrativo da homologação pelo executivo (BORDIGNON, 2004, p. 23).

Já os Conselhos com função mobilizadora são aqueles que “[...] promovem a participação, de forma integrada, dos segmentos representativos, contribuindo assim para a efetivação da democracia participativa e para a melhoria da qualidade social da educação” (NAVARRO, 2004, p. 39).

É importante salientar que a finalidade dos Conselhos é mostrar aos dirigentes o que a sociedade deseja, o que ela quer do Estado, da escola e no âmbito de sua competência o que que deva ser feito. Os Conselhos não falam pelos dirigentes e nem pela sua categoria, mas sim

em nome da sociedade, é a voz e o voto de quem representa na sociedade. São os Conselhos que representam a sociedade, constituída por um grupo de pessoas, para dificultar a corrupção e a desagregação de direitos dos cidadãos. Neste sentido, os Conselhos se constituem como uma prática social. “Para Gramsci, toda prática é acompanhada de um processo de conhecimento” (BUCI-GLUCKMANN, 1980, p. 436).

A prática social dos homens não se limita exclusivamente à atividade de produção; ela assume muitas outras formas: luta de classes, vida política, atividades científicas e artísticas; em suma, enquanto ser social, o homem participa em todos os planos da vida prática da sociedade. Assim em seu esforço de conhecimento, ele aprende, em graus diversos não somente na vida material, mas igualmente na vida política e cultural (que é estreitamente ligada à vida material), as diferentes relações entre os homens (BUCI-GLUCKMANN, 1980, p. 437-438).

Nesse sentido, em toda prática social há uma intencionalidade própria da realidade em que se constitui.

Na atualidade, os Conselhos representam uma estratégia de democratização das atividades e ações do Estado. É interessante ressaltar que houve uma grande ampliação na criação e implantação dos Conselhos. Hoje temos Conselhos nas três esferas: federal, estadual e municipal no atendimento de diversas áreas setoriais.

Com a gestão democrática do ensino público garantida na Constituição, no seu artigos 206, alínea VI, os Conselhos assumem uma nova institucionalidade, com dimensão de órgãos de Estado e expressão da sociedade organizada. O papel do Conselho como representante da sociedade é mediar à interlocução entre Estado e sociedade civil, sendo que alguns foram institucionalizados pelo próprio governo como mecanismo de controle social e acompanhamento das políticas.

O CACS é um dos Conselhos institucionalizados pelo governo, criado juntamente com a política pública de financiamento da educação, inicialmente denominado de FUNDEF, já extinto e, posteriormente, o FUNDEB, com algumas alterações significativas na lei.

Em conformidade com o manual do FUNDEF/FUNDEB, o CACS tem como atribuição e função:

- Acompanhar, controlar e fiscalizar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo;
- Supervisionar o Censo Escolar anual;

- Informar-se sobre todas as transações de natureza financeira que são realizadas envolvendo recursos do Fundo, principalmente no tocante à utilização da parcela de recursos (mínimo de 60%) designada ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério;
- Exigir a elaboração (se for o caso) e o fiel cumprimento do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério;
- Reunir-se, periodicamente, para examinar os relatórios e demonstrativos elaborados pelo Poder Executivo (Estadual ou Municipal) sobre os recursos do Fundo, solicitando, se necessário, cópias de avisos de créditos ou extrato da conta do Fundo junto ao Banco do Brasil;
- Dar visto ou manifestar-se sobre os quadros e demonstrativos a serem encaminhados ao Tribunal de Contas (do Estado ou Município), que contenham informações relativas ao Fundo, formalizando e dando legitimidade ao esperado e necessário exercício do controle social sobre o mesmo;
- Conferir e emitir pareceres quanto às prestações de contas referentes ao Fundo;
- Exigir dos dirigentes das escolas e da Secretaria de Educação, ou órgão equivalente, o cumprimento dos prazos estabelecidos para fornecimento das informações solicitadas por ocasião da realização do Censo Escolar, seja no levantamento inicial de dados, seja na realização de eventuais retificações;
- Exigir o fiel cumprimento do plano de cargos, carreira e remuneração do magistério da rede pública municipal de ensino.

A legislação do CACS FUNDEF/FUNDEB não é clara quanto à natureza de sua função, se ele é um Conselho deliberativo, normativo, mediador, mobilizador, fiscal, consultivo, recursal e etc. Assim, ao pesquisar qual seria a natureza do Conselho do FUNDEB, tive acesso por via internet ao parecer homologado do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica 4/2001, despacho do Ministro em 22/2/2001, publicado no Diário Oficial da União de 23/2/2001, Seção 1, p. 27, que tinha como finalidade responder ao Conselho Municipal de Educação de São Paulo (CME/SP) sobre “[...] o entendimento e o alcance das expressões Órgão responsável pela educação e Órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino”. Para compreender o pedido do CME/SP junto à Câmara de Educação Básica (CMEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) e dar uma resposta concisa e coerente, estes realizaram um trajeto histórico das seguintes leis: 5692/71; 9394/96; E.C 25/2000; lei complementar nº 101 de 4/05/2000; C.F de 1988; lei nº 9131/95; lei nº 9424/96; decreto nº 2. 94 8/ 99; lei nº 4.024/ 61; C.F de 1934. Considerando os objetivos propostos para o estudo que ora vai se apresentar e sendo de interesse obter a definição do

modo de nominar o objeto de estudo: o CACS, foi realizado o mesmo trajeto da CMEB e do CNE e coadunados os pareceres destes,

Referindo-se aos Conselhos de Controle Fiscal do Fundo de Valorização do Magistério e Manutenção do Ensino Fundamental, como **órgãos fiscalizadores**, (grifo do autor) a lei nº 9.424/96 acolherá a existência de órgãos normativos dos sistemas estaduais sob o nome Conselhos Estaduais de Educação (art. 4º, II, c); (CURY, 2001, PARECER CNE/CEB 4/2001).

O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos passaram a ser executados por um Conselho (FUNDEB), porém os municípios poderiam integrar esse Conselho ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica. As prestações de contas seriam instruídas com parecer do Conselho. A atuação do Conselho ou Câmara do FUNDEB visa à aplicação efetiva dos recursos públicos da educação, geridos com responsabilidade social e transparência. Os gerentes do Banco do Brasil passaram a serem orientados a fornecer o extrato ao Conselho do FUNDEB, vereadores, Ministério Público aos Tribunais de Contas.

Os Conselhos CME/FUNDEB/CAE e Conselhos Escolares são denominados como Conselhos sociais, são compostos por pessoas da sociedade que trabalham em prol e em nome dela sem remuneração. A gestão destes Conselhos corresponde à democracia participativa, conceito já trabalhado no decorrer da dissertação e que tem como base teórica os seguintes as categorias:

1. Participação
2. Controle social;
3. Autonomia.

4.1 Participação

A constituição de 1988 assegura a participação como um dos seus princípios fundamentais na construção de um Estado de direito democrático, considera-a como força motriz para a existência deste modelo de Estado, bem como condição necessária para o exercício da cidadania e da gestão democrática.

Sobre a temática, Gohn (2011, p. 52) afirma que somente a partir da “[...] década de 1980, em propostas associadas aos movimentos populares, em atuação conjunta com comunidades eclesiais de bases, oposições sindicais” aparece a participação dos indivíduos nos processos de elaboração de estratégias e de tomada de decisão.

A autora destaca que

A participação popular foi definida naquele período, como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade. Esses esforços deveriam partir fundamentalmente da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias (GOHN, 2011, p. 52).

A ideia básica de participação popular nas políticas públicas nos anos 80 era diferente do que se preconizou nos anos de 1970, quando foram criadas novas conjunturas com outras dimensões para a categoria participação.

Pateman (1992) apresenta dois pontos na análise da operação do sistema participativo com base em Rousseau, afirmando que

[...] em primeiro lugar para Rousseau, a “participação” acontece na tomada de decisões; em segundo lugar, que ela constitui, como nas teorias do governo representativo um modo de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo. Porém a participação é também muito mais que isso na teoria de Rousseau. [...] a função central da participação na teoria de Rousseau é educativa, considerando-se o termo “educação” em seu sentido amplo. O sistema ideal de Rousseau é concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política, como resultado do processo participativo (PATEMAN, 1992, p. 38).

Pateman (1992) confirma que o

Mais importante é a experiência da participação na própria tomada de decisões e a complexa totalidade de resultados a que parece conduzir, tanto para o indivíduo quanto para o sistema político como um todo; tal experiência integra o indivíduo a sua sociedade e constitui o instrumental para transformá-la numa verdadeira comunidade (PATEMAN, 1992, p. 42).

Pateman (1992) alega que alguns

[...] autores utilizam o termo “participação”, não apenas para se referir a um método de tomada de decisão, mas também para abranger técnicas utilizadas para persuadir os empregados a aceitarem decisões já tomadas pela administração (PATEMAN, 1992, p. 95).

Situações como esta, na qual, não ocorreu a participação na tomada de decisão é chamada de pseudoparticipação. Mas, para a efetivação da participação como tomada de decisão faz-se necessário que os conselheiros tomem posse das devidas informações sobre as quais vão basear para chegarem a uma decisão. Pois é sabido que a posse destas informações

antecipadamente significaria o conhecimento da realidade concreta, dando condições teóricas e práticas para a decisão dos conselheiros.

Na teoria da democracia participativa “igualdade política” refere-se à igualdade de poder político na determinação do resultado das decisões, e “poder”, segundo Laswell e Kaplan (1950, p. 75), “é participação na tomada de decisões” (PATEMAN, 1992, p. 96).

Há a compreensão de que influenciar uma decisão não é mesma coisa que estar em posição de decidir, ou seja, de ter o poder para determinar o resultado ou tomar essa ou aquela decisão. Sendo a participação uma prática social, acompanhada de um processo de conhecimento “[...] no qual cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões” (PATEMAN, 1992, p.98) a isso se denomina participação plena. Entende-se que participação plena é quando um grupo de indivíduos é dotado de poder de igualdade na decisão, sem intermédio, de forma direta.

A democracia participativa tem duas formas de participação: a direta e a indireta e a pesquisa aqui realizada está fundamentada nas duas formas de participação, pois o objeto desta pesquisa é constituído tanto da representação quanto da participação.

4.2 Controle social

Desde os tempos remotos, o controle como técnica seja de força, violência, persuasão, consenso, sempre foi utilizado como forma de demonstração de poder, seja pelo explorado ou explorador, de modo que, na maioria das vezes, o controle foi usado e ainda o é, no sentido da força, violência.

Faoro (2001, p. 140-160), em sua obra “Os donos do poder”, destaca como a gestão dos bens públicos em diferentes tempos e formas de dominação foram tomadas como se fosse coisa privada, pertencente ao dirigente. Destaca ainda, ao longo do texto, as variadas formas de controle da coisa pública, que foi tomada por longos anos como bem privado pertencente à coroa e a outros dirigentes. Durante todo o Brasil Império e Colônia, quem esteve no controle financeiro era a coroa portuguesa, com as capitânicas o controle da arrecadação tributária, cabia ao governador, e nas mais populosas cabia a funcionários de Lisboa, o feitor ou almoxarife, o provedor e o contratador. No transcorrer de toda a obra, ele vai situando as várias formas de controle e destaca a dominação tradicional, da qual deriva o patrimonialismo, que institui a burocracia com base na tradição da obediência à autoridade.

A crise dos anos 1980 levou o mundo a um generalizado processo de concentração de renda, seguido pelo aumento da violência e o desemprego, mas também incentivou uma busca social pela resolução dos problemas coletivos. O controle social público não estatal é uma das inovações da reforma do Estado e tornou-se necessária para a implantação de muitas políticas públicas no país. Quem atuaria como mecanismo de controle social nestas políticas públicas seriam os Conselhos, e assim surgiram vários Conselhos inclusive o CACS, objeto deste estudo, que tem como função máxima acompanhar, controlar e fiscalizar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo, dentre outras já citadas.

O controle social é um dos princípios do Estado social burocrático que foi dominante durante todo o século XX, que tinha como objetivo garantir os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico, fundamentado na racionalidade instrumental.

Segundo Bresser-Pereira e Grau (1999),

O controle social constitui a forma através da qual a sociedade pode controlar diretamente o Estado, em adição às formas de controle representativo clássico. É também a forma pela qual o Estado pode prescindir dos recursos e instituições governamentais para exercer regulações sociais necessárias (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p. 24, apud GRABOSKY, 1995).

Como já foi dito anteriormente, os Conselhos como mecanismos de participação, associados à formulação e/ou controle das políticas setoriais como saúde ou educação, foram implantados em todo o país, pois só receberiam recursos das políticas implantadas no Estado que seguissem as exigências do governo federal, que no caso, seria a criação dos mecanismos de controle social.

Controle social é uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas, um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania. Trata-se da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas. Esta intervenção ocorre quando a sociedade interage com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, do estado ou do governo federal (SERAFIM; TEIXEIRA, A.C., 2008, p. 1).

As autoras Serafim e Teixeira ainda ressaltam que

O controle social pode ser realizado tanto no momento da definição das políticas a serem implementadas, quanto no momento da fiscalização, do acompanhamento e da avaliação das condições de gestão, execução das

ações e aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública (SERAFIM; TEIXEIRA, A.C., 2008, p. 1).

Coaduno com a concepção das autoras Serafim e Teixeira, por entender que é muito importante a participação da sociedade na realização do controle social das políticas públicas, a fim de garantir o atendimento das necessidades prioritárias da população, com a finalidade de melhorar os níveis de oferta como também a qualidade dos serviços prestados, fiscalizando e acompanhando a aplicação dos recursos públicos. É na concepção das referidas autoras que este estudo compreende o que é controle social e fundamenta as análises de dados.

As autoras Serafim e Teixeira afirmam que para a concretização efetiva da participação da sociedade no que se refere ao controle social sobre as políticas públicas, faz-se necessário superar alguns desafios, e um deles trata da superação da cultura política autoritária, que historicamente tem marcado as relações de poder no Brasil (SERAFIM; TEIXEIRA, A.C., 2008, p. 3).

Também, faz-se necessário o reconhecimento da sociedade sobre o seu direito de participar nas tomadas de decisões das políticas públicas e no controle social e sua participação está além do voto nas eleições.

4.3 Autonomia

A autonomia é um princípio que é construído no decorrer do dia-a-dia, e assim como a gestão democrática é construída na coletividade. Há várias denominações de autonomia: autonomia estatal, autonomia profissional, autonomia financeira e etc., mas a autonomia aqui denominada é a autonomia política do Conselho.

A autonomia refere-se à capacidade de posicionar-se, elaborar projetos pessoais e participar enunciativa e cooperativamente de projetos coletivos, ter discernimento, organizar-se em função de metas eleitas, governar-se, participar da gestão de ações coletivas, estabelecer critérios e eleger princípios éticos, etc. Isto é, a autonomia fala de uma relação emancipada, íntegra com as diferentes dimensões da vida, o que envolve aspectos intelectuais, morais, afetivos e sociopolíticos (PCN, VOL. 1, 2001, p. 94).

A autonomia é uma postura e um princípio inicialmente individual, pois cada indivíduo vai se formando, maturando. O produto final dessa maturação no tocante à autonomia deixa de ser individual e passa a ser coletivo, ao ser construído ao longo da vida e como vivemos em comunidade, trazemos conosco todos os aspectos, sociais, culturais e

econômicos desta sociedade. Para Piaget, a autonomia significa “ser governado por si próprio”, e sua essência é tornar as **pessoas (grifo meu)** aptas a tomar decisões por si mesmas, levando em consideração todos os fatores e questões discutidas ou debatidas para decidir e agir da melhor forma possível, considerando e respeitando a opinião dos outros. É dentro desta concepção de autonomia, que se concebe esta pesquisa, pois compreendemos que a gestão democrática é um projeto coletivo e recíproco, com a participação nas tomadas de decisão. O Conselho tem um espaço mais imediato, onde se consolida como tal, o espaço é o das reuniões ordinárias e extraordinárias, que precisa ser tomado e ocupado como espaço de tomada de decisões, de construção de poder político, espaço onde se estabelece a relação entre Estado e sociedade.

Dourado (2012) afirma que é fundamental a superação da lógica da gestão que adota o “[...] modelo gerencial em que autonomia se reduz à administração dos recursos financeiros com eficiência e produtividade” (DOURADO, 2012, p. 40).

Autonomia se constitui como um dos elementos da gestão democrática, construída por meio do Conselho escolar, do Projeto Político-Pedagógico como expressão da cultura e da comunidade escolar (DOURADO, 2012, p. 35). É importante saber, no entanto, que as políticas sociais e educacionais no Brasil, nas últimas décadas, efetivaram-se a partir das ações de cunho gerencial, com o objetivo de otimizar os recursos e ainda racionalizar as ações administrativas, o que, de certo modo, pode restringir a possibilidade de construção da própria autonomia pela escola e pelos Conselhos.

Ressalto isto por entender que a autonomia vai se constituindo na experiência de várias, inúmeras decisões, que vão sendo tomadas “[...] A autonomia enquanto amadurecimento do ser para si é processo, é vir a ser” (FREIRE, 1996, p. 107). A autonomia não chega com dia e hora marcada, ela acontece e tem possibilidade de mudança conforme a situação, às vezes, uma pessoa sente-se autônoma para resolver uma situação problema e em outra não. Portanto, a autonomia não vem com receituário ou com medidas. A autonomia acontece na ação, no mundo e no relacionamento com os outros, portanto, ela se constitui na dimensão política.

A autonomia é a tomada de consciência, do mundo, dos fatos, dos acontecimentos. Conforme Freire (1996, 54), “[...] a conscientização é exigência humana, é um dos caminhos para a posta em prática da curiosidade epistemológica”. A construção do processo democrático aqui entendido e defendido está fundamentada na autonomia, fundamento da natureza humana, base fundante da igualdade e da cidadania, sendo justamente estes os preceitos que norteiam a gestão democrática, enquanto princípio que se encontra na LDB/96

art. 3º, inciso VIII e 14 na CF /88 art. 206, atribuindo aos sistemas campos de atuação e competências prioritárias.

Dourado (2012) declara que

Paradoxalmente, a lei¹⁵ destaca o princípio da gestão democrática, já presente na Constituição de 1988 e cuja implantação só se concretiza se a gestão dos processos primar pela participação ativa de todos os atores e instituições intervenientes no processo educacional (DOURADO, 2012, p. 35).

O autor ainda afirma que “É nesse espaço contraditório que devemos pensar os limites e as possibilidades da democratização” da educação, ou seja, entendê-la “[...] enquanto prática social constitutiva e constituinte das relações sociais mais amplas” (DOURADO, 2012, p. 35). Ele entende a gestão democrática, “[...] como espaço de deliberação coletiva, que precisa ser assumida por todos os envolvidos” (DOURADO, 2012, p. 31, apud, DOURADO; AMARAL, 2011, p. 303). No caso aqui discutido, os Conselhos, devem envolver não só os representantes, mas também os segmentos representados na elaboração e construção do planejamento participativo, do planejamento orçamentário da educação, como também nos processos de decisão coletiva e nas atividades de vivências cidadã e democrática. Sendo assim, o Conselho torna-se um espaço democrático de participação da sociedade na gestão dos recursos públicos sociais.

Conforme Garske e Silva (2015)

[...] a gestão democrática só se constitui quando entendida como um projeto coletivo, como um projeto cuja compreensão seja a de que o desenvolvimento dialético de qualquer sistema social, intrinsecamente trabalhado por forças contraditórias, não consegue se viabilizar de forma mecânica e linear, e que nesse sentido, embora o projeto coletivo não se constitua como um único mecanismo, ele pode ser considerado como o passo mais importante na organização da estrutura e do funcionamento da escola (GARSKE; SILVA, 2015, p. 152-153).

É dentro desta concepção de gestão democrática que busco compreender os limites e possibilidades apresentadas pelo Conselho do FUNDEF e do FUNDEB no acompanhamento e controle da aplicação das políticas de financiamento, na rede municipal de ensino, no município de Rondonópolis - MT, pois compreendo que gestão democrática entendida como projeto coletivo, deve ser considerada como uma transformação na organização e articulação

¹⁵A lei denominada pelo o autor é a LDB.

das relações estabelecidas entre Estado e sociedade, relações estas votadas para a constituição de um novo pacto democrático.

Como dizia Freire (1996), “A mudança do mundo implica a dialetização entre a denúncia da situação desumanizante e o anúncio de sua superação, no fundo, o nosso sonho” (FREIRE, 1996, p. 79), portanto, a construção de um projeto político coletivo, como afirmam Garske e Silva, requer logicamente, mudança de postura e de compreensão sobre o que é participação, poder político, solidariedade, liberdade e autonomia, conhecimentos indispensáveis no processo coletivo.

CAPÍTULO V – LIMITES E POSSIBILIDADES DA GESTÃO E CONTROLE SOCIAL DO CACS: ANÁLISE DE DADOS

Um estudo acerca dos limites e possibilidades da gestão do CACS exige uma reflexão acerca dos dados obtidos na pesquisa documental e na pesquisa empírica, entendendo que Conselhos dessa natureza se constituem como espaços contraditórios e de disputa de poder. Nesse sentido, organizei este capítulo em três blocos, sendo que no primeiro apresento, sucintamente, o município em que a pesquisa foi realizada e, em seguida, uma discussão acerca da criação e composição do FUNDEF/FUNDEB em Rondonópolis - MT. O segundo bloco refere-se à organização e funcionamento da gestão do CACS, sobretudo, ao processo político administrativo contextualizado, por meio das atividades e ações planejadas e desenvolvidas. No terceiro bloco, a discussão se dá em torno da atuação, limites e possibilidades do CACS.

5.1 O FUNDEF e o FUNDEB no município de Rondonópolis

O município de Rondonópolis, lócus da pesquisa, está localizado na região sudeste do Estado de Mato Grosso, a 210 km da capital Cuiabá, com uma área de 4.159,118 Km². Sua população está estimada em 2015 em 215.320 habitantes. O município, durante muitos anos, foi conhecido como a rainha do algodão, hoje é conhecida como uma das cidades mais promissoras do Estado no ramo do agronegócio. De acordo com dados da última pesquisa do Instituto Brasileiro de geografia e estatística (IBGE) em 2011, o produto interno bruto (PIB) de Rondonópolis foi de 5.771,064 mil reais, ficando como o segundo maior PIB do Estado de Mato Grosso. É uma cidade rica em belezas naturais e tem solo fértil, sendo conhecida nacionalmente pelo seu excelente desempenho na agropecuária, que lhe garante a liderança no ranking de exportações do Estado.

A ocupação local, no final do século XIX, foi marcada por um contingente de índios Bororos, que já residiam no município e pelo efetivo destacamento militar em Ponte de Pedra de 1875 a 1890 e por comitivas aventureiras que se arriscavam em busca de ouro e pedras preciosas na região.

Em 1922, às margens do rio Poguba, hoje denominado rio Vermelho, foram instaladas as primeiras Linhas Telegráficas sob o comando do primeiro tenente Cândido Marechal Rondon, que tinha o objetivo de interligar o Estado de Mato Grosso e o Amazonas ao resto do país. Em decorrência de cunho eminentemente político, esse povoado se transformou, por

força da resolução nº 814 de outubro de 1820, em distrito de Cuiabá, recebendo em homenagem a Marechal Rondon o nome de Rondonópolis e, em 26 de outubro de 1938, de acordo com o Decreto Lei nº208 de âmbito estadual, esse distrito passa a se integrar ao município de Poxoréo, permanecendo assim até o advento da Lei Estadual nº 666 de 10 de dezembro de 1953, que elevou Rondonópolis à categoria de município e passa a receber migrantes que aqui se instalaram, como: nordestinos, goianos, paulistas, mineiros e sulistas que vem pra essas terras em busca de novas riquezas e bons negócios.

Figura 1 – Localização de Rondonópolis no Estado de Mato Grosso



Fonte: Wikipédia

Em se tratando do setor educacional, o município tem hoje na rede pública municipal de ensino aproximadamente 17.500 alunos, distribuídos nos seguintes níveis e modalidades: educação infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos (EJA).

5.2 Criação e composição do FUNDEF de 1998 a 2006

No que se refere à composição do CACS/FUNDEF, a Lei Municipal nº 2.705 de 21 de julho de 1997, no seu artigo 2º estabelece que o Conselho seja composto por 05 (cinco) membros, sendo:

- a) um representante da secretaria municipal de educação e cultura;
- b) um representante dos professores e dos diretores das escolas públicas do ensino fundamental da rede municipal de ensino;

c) um representante de pais; mães ou responsáveis de alunos da rede municipal de ensino;

d) um representante do quadro técnico administrativo das escolas públicas do ensino fundamental da rede municipal de ensino;

e) um representante do poder legislativo indicado pela comissão permanente de educação e saúde e assistência social.

Ainda em relação à composição do CACS, a referida lei traz mais uma representatividade no parágrafo IV, que estabelece que o “Conselho será composto, também, por um representante do respectivo Conselho Municipal de Educação, assim que ele vir a ser constituído”, pois na época o referido Conselho ainda não tinha sido criado neste município.

A Lei do município de nº 2.705/97 de criação do CACS/FUNDEF, no que se refere à representação da esfera municipal, inseriu mais um membro, que é a representação do legislativo, no seu artigo II, alínea e)¹⁶, situação que não foi bem vista por jurista, críticos e por outros Conselhos, tanto que, anos depois, nos Conselhos de Saúde fica impedida a participação do poder judiciário e legislativo¹⁷.

Embora na análise de documentos fosse comprovada que a efetivação desta representatividade não foi garantida pelo próprio representante do legislativo, que de acordo com os registros realizados pelo Conselho foi constatada a ausência desta representatividade nas reuniões do CACS, sendo que a assinatura desta representatividade consta em apenas duas atas do Conselho no ano de 1998.

O CACS do FUNDEF no município foi composto por cinco gestões e, para melhor compreensão e leitura deste trabalho, as gestões foram divididas por períodos, ficando assim distribuídas: 1ª gestão: período de 10 de março de 1998 a 20 de outubro de 2000; 2ª gestão: período de 20 de outubro de 2000 a 05 de outubro de 2001; 3ª gestão: período de 05 de outubro de 2001 a 24 de outubro de 2002; 4ª gestão: período de 24 de outubro de 2002 a 13 de abril de 2005 e, por último, a 5ª gestão corresponde ao período de 13 de abril de 2005 a 19 de março de 2007.

¹⁶Um representante do poder legislativo, indicado pela Comissão Permanente de Educação, Saúde e Assistência Social (Lei Municipal nº 2.705/97).

¹⁷ - O Plenário do Conselho Nacional de Saúde, em sua Centésima Trigésima Sexta Reunião Ordinária, realizada nos dias 03 e 04 de novembro de 2003, no uso de suas competências regimentais e atribuições conferidas pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, conforme § 5º inciso II artigo 1º da Lei 8.142 de 28 de dezembro de 1990 e que através da Resolução nº 333 de 04 de novembro de 2003, que trata da organização dos Conselhos de Saúde resolve aprovar as seguintes diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos conselhos de saúde da organização dos conselhos de saúde, inciso “VII - A participação do Poder Legislativo e Judiciário não cabe nos Conselhos de Saúde, em face da independência entre os Poderes”.

Após eleição ou indicação dos membros do CACS por segmentos conforme estabelecido pela Lei Federal nº 9424/96 e Lei Municipal nº 2.705/97, para cada gestão, estes eram apresentados em uma lista de acordo com sua representatividade de segmento ao prefeito local, que por ato oficial, através do Decreto, designava tais membros para o exercício de suas funções no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo, para cada biênio correspondente. Discutirei, a seguir, a composição do FUNDEF e FUNDEB.

5.2.1 1ª Gestão: período de 10/03/ 1998 a 20/10/2000

Em conformidade com a Lei 9424/1996 de âmbito federal, o município de Rondonópolis/MT cria o CACS, através da Lei Municipal nº 2.705 de 21 de julho de 1997, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (CACS) e define sua constituição (número de membros e representação), vigência, assim como apresenta a descrição de suas atribuições. Por ato oficial, através do Decreto nº 2.950/97¹⁸ em 09 de dezembro de 1997, o prefeito Alberto dos Santos Carvalho, designou os membros eleitos e indicados por seus segmentos para o exercício de suas funções do primeiro Conselho de Acompanhamento e Controle Social/FUNDEF, para o biênio de 10/ 03/1998 a 20/10/2000 e, desse modo, o Conselho realiza sua primeira reunião no dia 10 de março de 1998. Também ficou evidenciado através de documentos como livro Ata e Decreto de designação dos membros, que o Conselho deste biênio esteve irregular por sete meses, pois o mandato deles tinha vigência até 10/ 03/2000, mas permaneceram em vigência até o dia 20/10/2000, mais de dois anos.

Já na segunda reunião do CACS/FUNDEF, dia 24/04/1998, a representante dos diretores e professores, JACARANDÁ, reporta ao Secretário Municipal de Educação, professor João Graeff o descontentamento dos colegas de profissão, sobre a composição do CACS e esclarece que

[...] no curso para elaboração do Plano de Carreira, que está sendo coordenado pelo SISPMUR, vem acontecendo vários questionamentos referentes à forma em que o Conselho foi composto, quanto à definição de seus membros (ATA 24/04/1998).

¹⁸O decreto nº 2.950 de 09 de dezembro foi revogado pelo decreto nº 3.037 de 01 de março de 1999, para substituir o representante da Secretaria Municipal de educação. A revogação aconteceu 82 (oitenta e dois) dias depois.

O Secretário Municipal de Educação, professor João Graeff

[...] justificou que certamente os membros seriam os mesmos a serem indicados, visto que a diretora foi indicada por seus colegas, a representante de pais e participante de Conselho Escolar, representando pais de alunos em escola municipal e o representante dos funcionários foi indicado pelos funcionários da Secretaria Municipal, assim como o representante da secretaria que foi indicado pelos colegas da mesma (ATA 24/04/1998).

Quanto à formação da composição do Conselho, documento como o livro Ata, revela que o primeiro Conselho do FUNDEF em Rondonópolis, não foi paritária, transparente, provocando conflitos de interesses entre a categoria dos profissionais da educação e SEMED.

Quadro 6 – Composição do FUNDEF (primeiro e segundo mandato).

Quadro composição do Conselho do FUNDEF (primeiro e segundo mandato)			
Período	Decreto	Representatividade	Servidor/função
09/12/1997 a 20/10/2000.	Decreto nº 2.950 de 09 dezembro de 1997.	1 Rep. da SEMED SEMED.(houve substituição deste membro pelo Decreto nº 3.037 de 01 março de 1999).	Funcionária do RH da SEMED – cargo de confiança
		1 Rep. de diretores das escolas pub. do En. Fun. da RME	Diretora de escola.
		1Rep. de pais e mães ou responsáveis de alunos	Cargo de confiança SEMED.
		1Rep. do quadro técnico administrativo	Cargo de confiança SEMED.
		1 Rep. do poder do legislativo	Funcionária da Sec. de saúde (vereadora)
20/10/2000 a 22/11/2001.	Decreto nº 3.208 de 03 de agosto de 2000.	1 Rep. de diretores das escolas pub. do En. Fun. da RME	Diretor de escola municipal
		1 Rep. de professor	Professor
		1 Rep. do quadro técnico administrativo	Secretário de escola municipal
		2 Rep. de pais e mães ou responsáveis de alunos.	1 ASD de escolas municipais 1 autônomo
		2 Rep. da SEMED.	1 Administrativo (em cargo de confiança na SEMED). 1 Professora (em cargo de confiança na SEMED).
		2 Rep. do CME.	Professor da UFMT

Fonte: Livro ata do CACS de Rondonópolis.

O quadro seis, de composição do primeiro mandato do FUNDEF 09/12/1997 a 20/10/2000 revela que os comentários da representante de diretores e professores, a JACARANDÁ, tinham lógica e fundamentação, pois somente ela não tinha cargo de confiança dentro da Secretaria de Educação, ou seja, estava fora da secretaria, pois os outros representantes mantinham cargos gratificados pela prefeitura, quer dizer, se olhar pela lógica da representatividade, a quem estes conselheiros representavam? A contradição entre o que diz a lei do FUNDEF sobre o processo de composição da representatividade por segmentos e o processo realizado pelo Secretário Municipal de Educação professor João Graeff, na composição do primeiro Conselho estava posto, pela forma como foi composto o Conselho, surgindo conflitos de interesse e poder entre SEMED e funcionários.

A representante dos diretores e professores da rede municipal de ensino, Jacarandá, traz para a primeira reunião do CACS do FUNDEF os argumentos de descontentamento de sua categoria a qual representa, em relação à formação da composição do Conselho como demonstra citação da ATA do dia 24/04/1998. Pode ser que o ato de escolher representantes que ocupavam cargo de confiança na SEMED, para assumir funções no Conselho, não tenha sido intencional, portanto, a categoria de professores e diretores da rede municipal de ensino não aprovou o processo de escolha como demonstra citação da referida Ata que consta na página 101 desta dissertação. Portanto, a representatividade e paridade são os limites apresentados por este período.

5.2.2 2ª Gestão: período de 20/10/2000 a 05/10/2001

A segunda gestão de conselheiros do CACS de Rondonópolis foi empossada pelo Decreto nº 3.208 de 03 de agosto de 2000, entrando em vigor a partir do dia 20 de outubro de 2000, com o mandato para o período de 20 de outubro de 2000 a 20 de outubro de 2002. Este mandato teve um avanço no que se trata da representatividade quantitativa em relação à primeira gestão como pode ser verificado no quadro seis que trata da composição do CACS. Enquanto o primeiro período tinha cinco representantes, esta segunda gestão passou a ter dez representantes, sendo que quatro destes ocupavam cargos de confiança no município, quatro eram representantes que estavam nas escolas da rede municipal de ensino e dois eram da sociedade civil. Isso revela que no aspecto da composição do Conselho houve um avanço, no qual a maioria dos membros não era oriunda de cargo de confiança, de modo a romper com o antigo vício de origem de curvar-se aos interesses do poder executivo.

No entanto, nesta gestão houve uma mudança referente ao período de vigência, o presidente JEQUITIBÁ, não podendo permanecer os dois anos no cargo, pediu renúncia no primeiro ano de seu mandato, no dia 05 de outubro de 2001,

[...] indicando já o nome do vice-presidente, PAU-BRASIL, para ocupar o cargo. (ATA 05/10/2001).

Portanto o presidente Jequitibá, ainda presidiu a reunião do dia 22/11/2001 e conduziu a eleição do presidente para o próximo período. Sendo eleito por todos os membros, o vice-presidente Pau-Brasil, para a 3ª gestão do Conselho de 05/10/2001 a 24/10/2002.

5.2.3 3ª Gestão: período de 05/10/2001 a 24/10/2002

Na terceira gestão, os conselheiros foram empossados, pelo decreto n° 3.302 de 24 de maio de 2001, também foi realizada a substituição dos dois representantes da Secretaria Municipal de Educação RESEMED. Nesta gestão, foram feitas três substituições de membros, sendo: um representante do diretor e dois representantes da SEMED, sendo presidida por PAU-BRASIL. O mandato desta gestão corresponde apenas um ano de vigência, tendo o seu término no dia 24/10/2002. Na terceira gestão, três dos representantes ocupavam cargo de confiança, quatro representavam a rede municipal de ensino e os outros três representantes eram da sociedade civil, sendo pais e mães de alunos da rede e um representante do Conselho Municipal de Educação (CME).

5.2.4 4ª Gestão: período de 24/10/2002 a 13/04/2005

Quanto à quarta gestão, que corresponde ao período de 24/10/2002 a 13/04/2005, os conselheiros foram empossados pelo Decreto n° 3.622 de 20 de março de 2003, que entra em vigor a partir da data de sua publicação, contando seus efeitos a partir do dia 24 de outubro de 2002, ou seja, tem efeitos retroativos, pois o mandato do Conselho anterior venceu no dia 20 de outubro de 2002, permanecendo irregular por cinco meses.

Quanto à quarta gestão do FUNDEF, não foi disponibilizado nenhum documento correspondente a este período e, em função disso, este período ficou sem a realização de análise de dados, tanto documental como de entrevista, pois a então presidente não teve disponibilidade e nem interesse em participar da pesquisa. Outro fato que impediu a análise

deste período foi o falecimento da secretária do CACS deste período, há dois anos, impossibilitando qualquer resgate de dados. Ficou evidenciado que a organização e o arquivamento de documentação se apresentaram como limites deste período de gestão.

5.2.5 5ª Gestão: período de 13/04/2005 a 19/03/2007

O Decreto nº 4.015¹⁹ de 19 de abril de 2005 designa os integrantes do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério para o período de 13 de abril de 2005 a 19 de março de 2007²⁰. Deste período, só consta registro do processo de escolha dos representantes dos segmentos e eleição da diretoria, que foi o processo mais democrático de todos os biênios do FUNDEF. Houve assembleia com cada segmento para a escolha dos representantes, como já foi dito anteriormente, neste mesmo capítulo. No dia 30 de março de 2005 houve assembleia geral com professores, servidores e diretores para a escolha de seus representantes, no dia 04 de abril do mesmo ano aconteceu à assembleia do executivo pra a escolha de seus representantes e no dia 05 de abril de 2005, aconteceu a escolha do segmento pais. Todos os segmentos foram escolhidos em assembleia, conforme se observa nos registros deste processo a seguir:

A presidente do FUNDEF (**do período de 24/10/2002 A 13/04/2005 grifo meu**) informa para os presentes na assembleia que o Conselho está com o mandato vencido e, portanto, deverá tirar dessa assembleia dois representantes de servidores, professores ou diretores para comporem a nova diretoria com mandato de dois anos. Assim procede a eleição onde foram apresentados os candidatos dos servidores dos segmentos pela presidente, onde foram eleitos por unanimidade para o segmento dos servidores [...], como representante dos professores [...], representante dos diretores (ATA 31/03/2005).

Até os representantes indicados pelo o executivo da Secretaria Municipal de Educação tiveram que passar pela aprovação em assembleia do segmento Secretaria, como mostra registro em Ata:

¹⁹ Artigo 3º - Conselho terá mandato de 02 (dois) anos a contar de 13/04/2005 a 13/04/2007.

²⁰ Este último mandato do FUNDEF e o primeiro Conselho do FUNDEB foram os conselheiros que respeitaram o que estabelece a Lei nº 11.494, art. 24, parágrafo 3º, que estabelece que os membros dos conselhos previstos no caput deste artigo serão indicados até 20 (vinte) dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores.

Reuniram-se nas dependências da SEMED, os servidores desta com a finalidade de eleger dois representantes que deverão compor o FUNDEF. [...] sendo que as reuniões acontecem uma vez por mês. Foram apresentados os nomes [...], (ATA 04/04/2005).

A escolha do segmento representante de pais de alunos ocorreu da seguinte maneira:

[...] no salão da SEMEC ocorreu uma reunião com os representantes do segmento de pais no Conselho Deliberativo Escolar das unidades de ensino da rede municipal para a escolha de dois representantes de pais para comporem o FUNDEF [...] (ATA 06/04/2005).

Em se tratando do quinto mandato, não foi encontrado mais nenhum registro em livro Ata correspondente ao período de sua vigência de 13 de abril de 2005 a 19 de março de 2007, além dos relatos do processo eletivo, sendo impossível a realização da análise documental do referido período. Assim, contou-se então como documento de análise apenas as entrevistas com o presidente PEROBA e a secretária do CACS, JACARANDÁ.

Sintetizando, entre as gestões do período de 1998 a 2006 referentes ao FUNDEF, quanto à composição do Conselho, apenas a última gestão, que corresponde ao período de 13/04/2005 a 13/04/2007, passou por processos democráticos, todos os segmentos deste período foram escolhidos por eleição, inclusive o representante do executivo, de modo a evidenciar transparência e clareza, conforme os relatos de Atas registrados em parágrafos anteriores, portanto, a democratização na escolha dos membros para este período de 13/04/2005 a 13/04/2007 caracterizou-se como uma das possibilidades do CACS no município de Rondonópolis. Este processo foi totalmente dirigido pela presidência do Conselho anterior, contrariando o Regimento Interno do CACS, que estabelece no seu artigo 3º parágrafo 2º que:

É de responsabilidade do (a) secretário (a) municipal de educação definir o processo de escolha dos membros a que se referem os incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e os respectivos suplentes, adotando sempre uma linha democrática na qual se garantirá a participação dos segmentos correspondentes [...]. (REGIMENTO INTERNO DO CACS, 30/05/2000).

Quanto às outras gestões do FUNDEF, pode-se afirmar que não há evidências documentais que tratem do processo de composição do Conselho, portanto, no que se refere à escolha ou indicação dos membros que compuseram o Conselho, não é possível saber se foram eleitos ou indicados por seus segmentos, sendo que o processo de escolha nestes períodos apresenta-se como um dos limites do CACS, por não respeitar a gestão democrática.

Sobre representatividade, Santos (2013) argumenta que

Quanto à representatividade e legitimidade das representações, faz-se necessário que o processo dos representantes seja mais democrático no sentido de contemplar um maior envolvimento e participação do conjunto da sociedade e mesmo dos integrantes das entidades com representação junto ao conselho (SANTOS, 2013, p. 231).

A autora destaca que “Ainda que representativa, a composição do conselho é restrita a setores específicos da sociedade, o que pode resvalar para o corporativismo e o particularismo” (SANTOS, 2013, p. 233).

A falta de organização e arquivamento dos documentos referente às duas últimas gestões apresentadas não possibilitou a análise desses períodos, caracterizando-se como um dos limites do CACS, pois segundo seu Regimento Interno, artigo 5º “as reuniões ordinárias do Conselho [...] De cada reunião realizada será lavrada em livro próprio, a competente Ata, que deverá ser assinada por todos os membros presentes” (Ata 30/05/2000). Ainda no Regimento Interno do CACS no parágrafo 2º está disposto que “[...] nas reuniões os trabalhos serão secretariados por um dos membros escolhidos pelos demais membros, a quem competirá a lavratura das atas e a organização dos documentos” (ATA 30/05/2000). Tendo em vista que o Livro Ata é o único documento que garante o registro da efetivação das reuniões e atividades desenvolvidas pelo Conselho, considero grave a falta de registro e de arquivamento dos mesmos, embora reconheça que este documento não se caracteriza como mecanismo de controle deste órgão, mas faz-se necessária a sua utilização por motivos comprobatórios e de legitimação das atividades desenvolvidas pelo o CACS.

Ainda sobre a escolha dos membros, os sujeitos da pesquisa falam como eles vivenciaram este processo e o que pensam sobre o assunto. Muitos deles não se lembram de como foi o processo, apresentando dados incertos, como pode ser observado na fala da entrevistada JATOBÁ, assim como o Cedro-Rosa, o Pau-Brasil e o Jatobá.

Vejamos o que fala a Cedro-Rosa: “No segundo mandato eu era agente administrativo e trabalhava em uma escola ai eu fui representante dos administrativos indicada pelo sindicato né” (ENTREVISTA 27/03/2015). Confirma a indicação e não o processo eletivo.

Os outros sujeitos assim se pronunciaram sobre a composição do Conselho do FUNDEF:

JACARANDÁ: Na época do primeiro Conselho a gente era eleita pelo nosso segmento né[...], todos escolhidos por seus segmentos, eu fui eleita pelos

diretores pra ser a representante do FUNDEF. (PRESIDENTE: 10/ 03/1998 a 20/10/2000 – ENTREVISTA 02/03/2015).

JATOBÁ: Como que foi a forma de nomeação, sabe que agora eu não me lembro mais, se foi por ... Foi convite na verdade porque o Conselho por ele não ser remunerado então até hoje, a gente percebe que tem até uma certa, não, uma enorme dificuldade de pessoas que se propõem a fazer parte dos Conselhos. (SECRETÁRIA: 10/ 03/1998 a 20/10/2000 – ENTREVISTA 17/03/2015).

JEQUITIBÁ: Eram escolhidas as pessoas né, chamavam as entidades passavam ofício pra entidades e a entidade é escolhia as pessoas. (PRESIDENTE: 20/10/2000 a 05/10/2001 – ENTREVISTA 01/04/2015).

CEDRO-ROSA: Não, assim eu não me lembro da constituição do Conselho [...] eu também não fiquei muito tempo no cargo então é assim como foi constituído eu não lembro. (SECRETÁRIA: 20/10/2000 a 05/10/2001 - ENTREVISTA 23/03/2015).

PAU-BRASIL: Eu acho que foi eleição, acho que sim não me lembro não. Indicação não. Acho que não, foi indicação não, foi eleição mesmo em assembleia não foi? Tinha indicação da administração. (PRESIDENTE: 05/10/2001 a 24/10/2002 – ENTREVISTA 22/04/2015).

Os depoimentos revelam a continuidade de um processo antidemocrático, que às vezes parece inibir a ação ou a tomada de decisão daqueles que tem a responsabilidade de acompanhar, de supervisionar e de controlar as políticas públicas sociais.

Segundo Bordignon (2004)

O tipo de jogo que jogamos, o uso que fazemos do poder, é condicionado pela concepção que temos de cidadania e de autonomia, que determina, por sua vez, as relações internas que a organização cultiva. Estas instituem o sentimento de pertença e a decisão de participação ou o sentimento de exclusão e omissão. Dependendo de como se percebe, de como se sente na organização [...] (BORDIGNON, 2004, p. 36-37).

O autor assegura que é “[...] aqui que entra o fator primordial o sentimento de pertença” (idem, p. 37) em relação à escola, a classe e nosso caso o Conselho. Se o sujeito tem a clareza que tudo isso pertence ao público, à cidadania, que este público é ele, e ele pertencem a tudo isto, então se trata de um sujeito consciente, democrático, da “república”, que segundo Bordignon (2004, p. 37) “[...] que leva ao jogo do projeto coletivo de vida”. Completa dizendo que “[...] nessa concepção a participação deixa de ser mera “colaboração”, para tornar-se exercício de poder sobre aquilo que nos pertence à cidadania, ao “público”. Que diz respeito aos objetivos coletivos” (BORDIGNON, 2004, p. 37).

Compreendo que como povo, estamos despreparados e temos muito mais limites a enfrentar todos os dias diante de tal política, do que possibilidades. Portanto, temos que ver esses limites como possibilidade de avanço e de conquista e, principalmente, de conhecimento, porque conhecer é poder. Somente através do conhecimento da realidade como um fato histórico, que o Conselho pode definir a si mesmo como produto e produtor de conhecimento, bem como revelar-se e ser revelador, decifrando e conquistando o significado autêntico de suas funções, atuações e representatividade perante a sociedade civil.

Ao atribuir a importância do papel dos Conselhos na construção de políticas Santos (2013), revela que

“[...] o conselho caracteriza-se como um espaço político-administrativo no qual poderão emergir as representações dos diferentes envolvidos, além de significar uma possibilidade de ascensão e de poder das classes populares excluídas” (SANTOS, 2013, p. 112-113, apud, AZEVEDO, ABRANCHES, 2001, p. 48).

Ressalta que o Conselho “É um dos canais de participação legalmente constituído para o exercício da gestão democrática, que permite a participação com a possibilidade interventiva, com inserção da comunidade nas instâncias de decisão (SANTOS, 2013, p. 112-113, apud, AZEVEDO, ABRANCHES, 2001, p. 6).

Ainda sobre a composição, os outros mandatos do CACS do FUNDEF, no que refere à representatividade quantitativa, houve um aumento na quantidade de representantes, porque de cinco representantes, passaram a ter 10 (dez), outros com 9 (nove) e assim, manteve uma variante entre 8-10 (oito a dez) membros, não há nenhum documento que justifique a alteração na composição.

Em 2006, chega o fim da vigência do FUNDEF, que tinha como prioridade o atendimento à modalidade do ensino fundamental, como está previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), art. 60 e o art.212 da CF/88 e visando o resgate da proposta de universalização da educação básica de qualidade para todos, tramitava, no congresso, entre os parlamentares, a proposta de uma E.C, que ganha apoio de vários setores importantes na sociedade. A E.C na verdade representava o enfrentamento dos maiores problemas do FUNDEF, como a atendimento à demanda da educação infantil, EJA e ensino médio. A proposta ganha força e é aprovada a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que dá nova redação aos art. 7º, 23º, 30º, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do ADCT. Portanto, o Fundo só é regulamentado no governo do presidente da república Luís Inácio Lula da Silva, pela Lei nº 11.494, DE 20 DE JUNHO

DE 2007, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, que trata o art. 60 do ADCT; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Passa a ser instituído em todo o território nacional o FUNDEB e no Município de Rondonópolis foi criado o CACS, com a Lei Municipal nº 5.071 de 08 de março de 2007, que dispõe sua forma de organização, composição e atribuições.

A referida lei estabelece no capítulo II a composição do CACS:

Art. 2º O Conselho a que se refere o artigo anterior é constituído por 10 (dez) membros titulares, acompanhados de seus respectivos suplentes, conforme representação e indicação a seguir discriminada:

- I. Um representante dos professores da Secretaria Municipal de Educação, indicado pelo Poder Executivo Municipal;
- II. Um representante dos professores das escolas públicas municipais;
- III. Um representante dos diretores das escolas públicas municipais;
- IV. Um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas municipais;
- V. Dois representantes dos pais de alunos das escolas públicas municipais;
- VI. Dois representantes dos estudantes da educação básica pública;
- VII. Um representante do Conselho Municipal de Educação;
- VIII. Um representante do Conselho Tutelar.

Conforme a Lei Municipal nº 5071/2007, artigo 2º, apenas o representante da Secretaria Municipal de Educação, é indicado pelo Poder Executivo Municipal. As outras representatividades devem passar pelo o processo eletivo, como estabelece a Lei Municipal nº 5071/2007, art. 2º§ 1º A transição do FUNDEF para o FUNDEB no Município de Rondonópolis foi tranquila.

Foram exercidos cinco mandatos do CACS /FUNDEB até o ano de 2015, sendo que o último não faz parte desta pesquisa. Assim como foram divididas as gestões do FUNDEF para melhor entendimento e compreensão, as gestões do FUNDEB também serão apresentadas por períodos.

5.2.6 1ª Gestão do FUNDEB: período de 22/03/2007 a 09/03/2009

O Decreto nº 4.551, de 22 de março de 2007, dispõe sobre a designação dos integrantes do primeiro Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CONSELHO DO FUNDEB e dá outras providências de acordo com a Lei

Municipal nº 5.071 de 08/03/2007 e a Medida Provisória nº 339 de 28/12/2006, composto por 16 membros, sendo que a sociedade civil estava sendo representada pelos pais de alunos das escolas municipais, representantes do Conselho Tutelar e do CME, com o mandato para o período de 22 de março de 2007 a 27 de fevereiro de 2009.

O primeiro Conselho eleito do FUNDEB teve seu primeiro encontro no dia 19 de março de 2007, tendo como primeira atividade a eleição da diretoria e em seguida cada um expôs os seus conhecimentos sobre o Fundo e agendaram o próximo encontro, o qual seria destinado ao estudo da legislação do mesmo. Desta gestão, somente a secretária IPÊ do CACS participou da entrevista.

5.2.7 2ª Gestão do FUNDEB: período de 09/03/2009 a 08/03/2011

O decreto nº 5.389, de 27 de fevereiro de 2009, dispõe sobre a designação dos integrantes da segunda gestão do CACS-FUNDEB em Rondonópolis, conforme Lei Municipal nº 5.071 de 08/03/2007 e a Portaria/FNDE nº 430 de 10/12/2008 para o biênio 09/03/2009 e término em 08/03/2011, composto por 16 membros, em que a representação da sociedade civil ficou assim caracterizada: Conselho Tutelar, CME e pais de alunos das escolas municipais, a outra categoria de membros do Conselho tem sido representada por funcionários públicos ou profissionais da educação. O Decreto 5.397, de 26 de março de 2009, altera o Art. 1º do Decreto nº 5.389, de 27/02/2009 que dispõe sobre a designação dos integrantes do Conselho do FUNDEB no Município, para substituição de três dos membros representantes dos professores da Secretaria Municipal de Educação, indicados pelo Poder Executivo Municipal. A presidente MOGNO que ficou até o dia 08 de abril de 2010 e a secretária do CACS, ANDIROBA, foram os sujeitos desta pesquisa deste período de gestão do Conselho.

O Decreto nº 5.703, de 17 de dezembro de 2009 dispõe sobre a designação dos integrantes do Conselho em substituição de dois dos representantes da SEMED, um representante dos técnicos administrativos das escolas públicas municipais e os quatro representantes dos pais. Este Conselho ficou marcado pela rotatividade dos representantes, especialmente os do poder executivo. Aos oito dias de abril de 2010 a presidente deste período solicitou afastamento do CACS e quem assumiu o cargo para o término do mandato desta gestão foi a vice-presidente, até o dia 17 de maio de 2011.

De acordo com registros e informações verbais dos sujeitos, a gestão do CACS desse período, sempre que precisou e/ou teve dúvidas em relação aos processos e encaminhamentos do Conselho, buscou ajuda junto à gestão anterior.

5.2.8 3ª Gestão do FUNDEB: período de 09/03/2011 a 08/03/2013

O Decreto nº 6.150, de 31 de março de 2011 vem dispor sobre a designação dos novos integrantes do Conselho Municipal do FUNDEB, com o mandato de 09/03/2011 a 08/03/2013, composto por 22 membros.

A presidente desta gestão não foi entrevistada, houve várias tentativas com o intuito de entrevistá-la, no entanto, todas as vezes que foi marcada a entrevista, fiquei de prontidão em frente à residência da mesma, sem qualquer sucesso e, diante de tal realidade, foi possível a realização da entrevista apenas com a secretária do CACS, a ANDIROBA.

5.2.9 4ª Gestão do FUNDEB: período de 09/03/2013 a 09/03/2015

De acordo com o Decreto nº 6.869, de 28 de março de 2013, ficam designados nos termos da Lei nº 5.071, de 08 de março de 2007, os integrantes do Conselho Municipal do FUNDEB, com mandato de 09/03/2013 a 09/03/2015, com 18 (dezoito membros). Observando os nomes dos representantes de pais de alunos das escolas públicas, percebi que há um equívoco na informação em relação a um dos representantes dos pais de escolas pública municipais. Sendo impossível esta pessoa ser representante desta categoria, sendo ela uma moradora de outra jurisdição do Estado de Mato Grosso, há mais ou menos 200 km de Rondonópolis. Já o Decreto nº 7.067, de 11 de setembro de 2013, altera o art. 1º do Decreto nº 6.869 de 28 de março de 2013, que versa sobre a designação dos integrantes do Conselho, substituindo um dos representantes da Secretaria Municipal de Educação.

Em síntese, diante da análise dos dados, foi possível constatar que os Conselhos do CACS do FUNDEB em Rondonópolis apresentam uma evolução significativa em relação à quantidade de membro. A Lei Municipal nº 5.071 de 08 de março de 2007, estabelece no seu, “Art. 2º O Conselho a que se refere o artigo anterior é constituído por 10 (dez) membros titulares, acompanhados de seus respectivos suplentes, conforme representação e indicação [...]” e todos os mandatos tiveram mais de 10 (dez) membros, apesar de terem que enfrentar o problema da rotatividade em algumas das gestões do Conselho.

Ficou configurado que nas formações dos períodos de gestões do CACS, as representatividades eram mais pessoas ligadas à rede pública municipal de ensino, sendo que a participação da sociedade civil organizada de outros organismos privados, que não estão ligados à rede pública em questão foi bastante pequena em relação aos participantes da rede

pública municipal. Neste sentido, a representatividade e o processo eletivo foram limites que perduraram quase todas as gestões.

Os sujeitos da pesquisa falam sobre a composição do CACS/FUNDEB e o processo eletivo dos mesmos.

IPÊ: Como que era? **Eu não lembro se eu fui escolhida em assembleia Meire? Eu fui escolhida em assembleia, foi sim eu fui escolhida em assembleia.** (Secretária 19/03/2007 a 15/01/2009, FUNDEB – Entrevista realizada em 22/06/2015)

ANGELIM: Foi enviado a cada entidade segmento solicitando a escolha de dois representantes para comporem o FUNDEB e assim cada segmento e entidade enviou os seus representantes. **Foi escolha, eleição no segmento.** ((Presidente no período 28/03/2013 a 09/03/2015) FUNDEB – ENTREVISTA 19/03/2015).

Nos depoimentos de IPÊ e ANGELIM, elas dizem que foram eleitas em assembleia, embora não tenha nenhum registro em documentos que comprove o processo eletivo. Como pode ser observado, MOGNO não consegue explicar claramente, como foi realizado o processo de escolha para a sua gestão.

MOGNO: **Tinha a escolha dos membros geralmente cada entidade manda né, um ofício com o seu representante,** então entre os representantes das entidades. (Presidente 27/02/2009 a 08/04/2010), FUNDEB – Entrevista realizada em 31/03/2015).

Já ANDIROBA em seu depoimento deixa bem claro, que foi indicada. Assim como JEQUITIBÁ, que afirma que as pessoas eram escolhidas, ou seja, indicadas. JATOBÁ não tem certeza, mas diz que foi “convidada”.

ANDIROBA: Ah, então a escolha era geralmente feita... Era o Joaquim que cuidava disso ele enviava um memorando ou um ofício pedindo para as entidades né, encaminhar um representante pra participar, **e sempre vinham as pessoas já escolhidas né pelas entidades** lá que eram representativas nos segmentos do conselho. E dentro da secretaria, a secretária é quem indicava, decidia quem ia representar a secretaria, e **eu fui indicada nos dois mandatos.** (Secretária no período 08/04/2010 a 23/03/2011 e 17/04/2011 A 08/03/2013), FUNDEB – Entrevista 22/06/2015).

JEQUITIBÁ: Chamavam as entidades, passavam ofício pra entidades e a entidade é **escolhia as pessoas.** Oh é fulano, **escolhiam uma pessoa chamavam a pessoa né, e perguntava se queria participar.**

JATOBÁ: Se eu não me engano eu fui convidada.

Nos respectivos livros Atas do Conselho não há nada registrado de como foi o processo de escolha de cada segmento. Mas de acordo com os depoimentos dos sujeitos da pesquisa, entende-se, que a representação da maioria dos membros se deu por indicação, não havendo, portanto, a efetivação de um processo de escolha democrático, como trata a lei nº 11.494/2007, artigo 24, § 3º, inciso II:

Nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares (BRASIL, lei nº 11.494/2007).

O processo eletivo também está previsto na Lei Municipal nº 5.071, de 08 de março de 2007, art. 2º § 1º que estabelece que “Os membros de que tratam os incisos II, III, IV, V e VI deste artigo serão indicados pelas respectivas representações, após processo eletivo organizado para a escolha dos indicados, pelos respectivos pares”.

A questão da representatividade qualitativa e a paridade são limites e problemas cruciais a serem repensados e resolvidos dentro dos Conselhos, de acordo com os registros dos livros Atas não existe nada documentado no que concerne à comunicação, ou seja, um diálogo, entre os conselheiros e os segmentos que os elegeram, não há discussão no âmbito dos segmentos. A maioria dos Conselhos padece do esvaziamento de representatividade, a sua participação nas decisões no Conselho é muito fraca, pouca coisa está em consonância com o segmento que se representa. É possível afirmar que mesmo se tratando dos representantes do poder executivo, não existe este vínculo orgânico, a atuação está sempre voltada aos próprios interesses.

Que representatividade é esta que não mantém o segmento informado das tomadas de decisão e não busca a opinião do segmento para tomada de decisão? Não existem dados que demonstrem que os conselheiros foram buscar alternativas para os problemas com os seus pares. Exemplo disso são os atrasos constantes no pagamento do funcionalismo público nos dois primeiros anos da política do FUNDEF, o atraso do repasse do recurso do Fundo para a SEMED, momento propício para buscar a representatividade junto aos pares, em busca de uma solução, de uma atitude ou definição da situação.

Entretanto, os conselheiros têm dificuldade de se apropriarem do cargo de servidor da cidadania, enquanto controladores sociais e como representantes dos seus pares ainda não conseguiram estabelecer cultura do querer fazer, da vontade própria, no lugar da obrigação, do dever fazer, exerceram o papel de escuta e de burocráticos voluntários.

Para superar a tendência burocrática dentro dos Conselhos, o caminho é focar no plano de ação do Conselho, no projeto de formação e capacitação dos Conselhos e, principalmente, no projeto em torno do tipo de educação que queremos. O Conselho configura compromisso e responsabilidade de todos, tendo em vista que trata diretamente de recursos públicos destinados à educação e, assim sendo, todos devem preocupar-se em trabalhar em prol da qualidade de educação desejada, no sentido de que é preciso reforçar o ideal da humanidade, poder dar um rumo à história, a educação tem um papel muito importante na elaboração e sistematização do conhecimento de forma crítica e orgânica. O Conselho é um espaço propício para a articulação da construção da cidadania e das relações democráticas emancipatórias.

Para Bordignon (2004)

A representação por meio de categorias tem como fundamento a expressão da voz plural da sociedade organizada. O papel dos representantes de categorias é o de compartilhar com os “colegas” a percepção (o “ponto de vista”), as aspirações dos seus representantes [...] O compartilhar requer na construção sensibilidade política, ou seja: situar o interesse coletivo acima dos interesses da categoria (BORDIGNON, 2004, p. 56).

Em relação à paridade, coaduno com Gohn, que afirma que paridade “não é uma questão apenas numérica, mas de condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo etc.” (GOHN, 2007, p. 92). Os documentos e depoimentos dos entrevistados revelam que o acesso à documentação do Fundo não era facilitado.

Demo (2011, p.69) diz que os Conselhos paritários é uma invenção e que na verdade ninguém se “[...] atenta para a farsa que isso encobre, a começar pelo “paritário”, por quanto não é de modo algum, paritário o confronto entre os dois lados” governo e comunidade e acrescenta dizendo que “[...] não é o caso de condenar, pura e simplesmente, tais iniciativas, porque podem conter componentes aproveitáveis, pelo menos no sentido de reduzir a imposição tecnocrática” (DEMO, 2011, p. 69).

O autor prossegue afirmando que tais práticas na verdade têm servido para “embolsar” as lideranças comunitárias, fazendo delas suas cúmplices quando se fala em representatividades da sociedade.

5.3 Organização e funcionamento do CACS em Rondonópolis

Quanto à organização do CACS, cada grupo de conselheiros, ou seja, cada mandato organizou o seu calendário da melhor maneira possível, levando em conta sempre o que era mais adequado a todos os integrantes do CACS, no intuito de facilitar a participação de todos nas reuniões do Conselho. Conforme análise dos registros dos livros Ata, o calendário de reuniões sempre foi elaborado conjuntamente, aprovado por todos os representantes, sendo que em alguns dos mandatos do CACS o calendário de reuniões passou por várias modificações, com a finalidade de buscar a participação de todos os membros nas reuniões.

Com base na análise de dados o que se refere à organização, teve Conselho que concentrou os trabalhos na pessoa da presidência, sendo mais centralizado no dirigente do grupo, sendo ele o administrador de todas as atividades geridas pelo Conselho, e entendo que por se tratar de um grupo de pessoas, a organização dos trabalhos deve ser realizada conjuntamente, sendo o Conselho um espaço privilegiado na construção da gestão democrática.

Nesse contexto, houve um grupo de conselheiros que manteve a prática democrática e descentralizou os trabalhos do CACS, dividindo em comissões as responsabilidades das atividades a serem desenvolvidas entre os membros. Como por exemplo, a presidente:

[...] **sugeriu que seja formada uma comissão para análise da aplicação dos recursos** do Fundo; [...] A comissão para a reunião com o representante do executivo, sobre a compreensão dos dados técnicos financeiros que envolvem a aplicação dos recursos do FUNDEB, foi formada pelos seguintes membros; [...] **Para a comissão de supervisão do Censo** foi sugerido que não se concentrasse em um funcionário que atua SME (ATA 06/06/2007).

Entretanto, de acordo com os relatos dos sujeitos da pesquisa e documentos, o CACS, de uma forma geral, dependia de um funcionário do poder executivo local, no caso SEMED, que tinha como função organizar os documentos que iriam ser analisados, assim fala:

ANGELIM: Porque **nós recebíamos da representante da SME**, ela trazia pra nós, **os holerites, a lista do pagamento do pessoal**, porque era isso que a gente fazia. Até agora dia 09 de março eu nunca tive acesso à conta do FUNDEB, então **nós esperávamos a tesouraria da prefeitura fazer o repasse para o financeiro da secretaria**, ai **o financeiro da secretaria repassava pra nós**, que ai a pessoa da Simone juntava todos esses extratos e me entregava. (Entrevista 09/03/2015).

ANGICO: **Como gerente daquela seção, naquela época** mais ou menos o que eu me lembro de que **eu era incumbida de levar os relatórios, de**

extratos bancários da conta corrente do Fundo, era eu que fazia isso né. (Entrevista 30/03/2015).

MOGNO: O secretário de finanças né, então ele passava pra nós, os extratos, os demonstrativos. (Entrevista 31/03/2015).

Em nenhum dos CACS do FUNDEF e FUNDEB foi registrado que os próprios conselheiros foram até o Banco que dirigia as contas do Fundo buscar extratos ou informações sobre o mesmo. Há registros de Conselheiros buscando informações sobre dados indevidos na prefeitura ou secretaria envolvida no processo. Faltou autonomia do CACS para que seus membros pudessem organizar a documentação, ou talvez a falta de formação, capacitação e desconhecimento da função de conselheiro, já que tanto a Lei do FUNDEF nº 9424/96, artigo 5º e a Lei do FUNDEB nº 11.494 de 20 de junho de 2007, art. 25 do FUNDEB, estabelece o acesso dos membros a qualquer documentação relacionada ao recurso e a conta corrente do recurso.

Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

A esse respeito, Demo (1994) argumenta que

[...] a cidadania popular organizada não pode ser obra do Estado, ou de técnicos e professores, há um lugar próprio para eles no processo. Quanto ao estado, seu lugar poderia ser: a) colocar à disposição dos movimentos sociais informação estratégica para o exercício da cidadania, do tipo: [...] informação sobre orçamento disponível; prestação de contas sobre metas comprometidas e gastos e assim por diante (DEMO, 2011, p. 94).

Coaduno a afirmação de Demo (1994), pois é pertinente dizer que a cidadania popular organizada, ocupa uma função direta no processo de mudança e não apenas de apoio eventual, voluntário ou casual. Todavia, a participação direta só é possível, pela via de acesso a informação, sendo esta condição necessária para a democracia. O acesso à informação não é só garantia de poder, é principalmente condição para atuação democrática.

Embora o Governo diga que o acesso existe, através do portal de transparência, esse processo não é totalmente acessível, pois alguns dados não são disponibilizados ao público, necessitando muitas das vezes de senha para acessá-lo.

Entende-se que há uma relação muito íntima entre cidadania e participação, que a participação é fruto da conquista do exercício da cidadania, que só é conquistada através do trabalho, da produção, porque “A cidadania radica no coletivo” (BORDIGNON, 2004, p. 57), na solidariedade, na partilha, pois como diz o autor, quando vivemos a autenticidade exigida pela prática exercida, participamos de uma experiência política total, ou seja, é nesta autenticidade da prática que se inter-relaciona a totalidade entre teoria e prática, na *práxis* social, enquanto controle social.

Quanto à organização e funcionamento do CACS, de acordo com documentos, na gestão de março de 2007 a fevereiro de 2009 do FUNDEB, a presidente do CACS, solicitou ao Secretário de Educação a designação de um secretário para a execução do trabalho técnico burocrático do Conselho, conforme assegura a Medida Provisória nº 339/2006 no artigo 10 (ATA 10/09/2007). O livro Ata deste Conselho faz menção à Lei nº 339/2006 e, na verdade, não se trata de uma lei, mas sim de uma medida provisória. Ao ler todas as atas percebe-se que a figura deste secretário técnico burocrático do Conselho desaparece por um longo tempo, voltando a funcionar com a criação de uma seção na Secretaria Municipal de Educação que tem o nome de Núcleos de Conselhos, sendo percebida a sua atuação somente no processo eletivo do mandato do Conselho para o biênio de 19/05/ 2011 a 19/05/2013, sendo este responsável pela condução do processo eletivo, contrariando a lei nº11. 494/2007, que diz que quem deve conduzir esse processo é o Secretário de Educação.

Quando se trata de espaço, ou seja, de estrutura física para organizarem e realizarem as reuniões, a situação é bem ruim, porque ao contabilizar os espaços onde o Conselho se reunia, foi detectado que apenas um Conselho conseguiu ter um espaço físico fixo para se reunir, o do biênio 19/03/2007 a 15/01/2009, das 27(vinte e sete) reuniões realizadas 18(dezoito) foram no espaço destinado aos Conselhos, ou seja, uma sala exclusiva para este fim. Esta gestão do CACS conseguiu garantir um espaço reservado para as reuniões do Conselho, também conseguiu um computador, o armário já existia para armazenar e arquivar a documentação.

De acordo com o quadro sete, referente aos espaços físicos, ficou constatado que outras gestões do CACS não tinham lugar fixo, cada dia os conselheiros realizavam a reunião em um lugar diferente, ou seja, o lugar que estivesse disponível. Em muitas ocasiões, este espaço é identificado como dependências da SEMED, como ponto de referência de identificação onde aconteciam as reuniões, portanto, podendo ser qualquer espaço dentro dela.

Quadro 7 – Espaço físico

Espaço	Período									
	10/03/ 1998	20/11/ 2000	22/11/ 2001	01/ 2005	13/04/ 2005	19/03/ 2007	27/02/ 2009	08/04/ 2010	17/04/ 2011	28/03/ 2013
	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a
	20/10/ 2000	22/11/ 2001	19/03/ 2002	06/04/ 2005	19/03/ 2007	15/01/ 2009	08/04/ 2010	23/03/ 2011	08/03/ 2013	12/04/ 2015
Sala de apoio	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Sala de reunião	6	5	-	-	-	-	-	-	-	-
Salão	2	3	2	1	-	2	02	-	-	-
Sala do secretário	2	4	-	-	-	-	-	-	-	-
Dependências da SEMED	1	1	-	1	1	7	12	09	25	09
Dep, Admin.	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Não declarado.	3	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Ed. Infantil	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Sala 7	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Promotoria de justiça	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
CIE	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Sala dos Conselhos	-	-	-	-	-	18	04	-	-	-
Biblioteca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	05

Fonte: Livro Ata do CACS.

Sobre esta realidade, assim se posicionam os entrevistados:

JACARANDÁ: Na época **tinha uma salinha pra gente** né, tinha a **antessala do secretário**, que era do João Graeff e do lado da sala do João Graeff tinha uma salinha anexas onde a gente se reunia ali, ai gente tinha um armário com chave e onde a gente recebia. (PRESIDENTE: 10/03/ 1998 A 20/10/2000 Secretária – Período: 13/04/2005 a 19/03/2007 E PERÍODO: 09/03/2013 a 09/03/2015 – ENTREVISTA 02/03/2015 E PERÍODO).

JATOBÁ: As reuniões aconteciam **no salão de reuniões da Secretaria de Educação** era o espaço destinado. (SECRETÁRIA NO PERÍODO 10/03/1998 a 20/10/2000 - ENTREVISTA 17/03/2015).

JEQUITIBÁ: Tínhamos o local **era a secretaria de educação**. (PRESIDENTE NO PERÍODO 20/10/2000 a 05/10/2001- ENTREVISTA 01/04/2015).

CEDRO-ROSA: As reuniões eram feitas **dentro da Secretaria de Educação**. (SECRETÁRIA NO PERÍODO 20/10/2000 a 05/10/2001- ENTREVISTA 23/03/2015)

PAU-BRASIL: As reuniões elas aconteciam **na própria Secretaria de Educação** tinha um local lá pra reunir. (PRESIDENTE NO PERÍODO 05/10/2001 a 24/10/2002 - ENTREVISTA 22/04/2015).

MOGNO: Lá nós tínhamos uma sala assim a gente sempre reunia ou **na antessala, quando estava ocupada a sala do CME**, porque tem uma sala destinada ao CME, a gente fazia reunião no mesmo lugar, no mesmo setor [...] então tinha um local lá pra fazer a reunião. (PRESIDENTE – PERÍODO: 09/03/2009 a 08/03/2010).

ANDIROBA: Nós tínhamos um local pra reunir sempre, tínhamos uma sala, **sala dos Conselhos que era a sala da secretária** antigamente depois passou pra, ser aquela salinha dali do lado à outra **a antessala da secretária** uma salinha que tinha antes da sala dela. (SECRETÁRIA – PERÍODOS: 09/03/2009 a 08/03/2011 e 09/03/2011 a 09/03/2013 - ENTREVISTA 22/06/2015).

ANGICO: A gente sempre **teve uma sala específica para os Conselhos** lá na secretaria. (SECRETÁRIA – PERÍODO: 05/10/2001 a 24/10/2002 - ENTREVISTA 30/03/2015).

Entretanto, os registros de atas dizem outra coisa. Dizem que os conselheiros não tinham destino, passaram por vários lugares diferentes para se reunirem. Tal contradição pode ser evidenciada no quadro sete, que demonstra os espaços utilizados pelos conselheiros em dias de reuniões. Já a Peroba e a Angelim não apresentaram contradições quanto ao dado coletado em ata.

PEROBA: Não tinha, nunca teve, e **não tem até hoje uma sala exclusiva para os Conselhos**. A gente se reunia na secretaria de educação onde tem uma sala aí e a gente ia pra sala que estava disponível, no dia da reunião a gente ficava procurando um lugar, geralmente marcava com antecedência a reunião, mas dificilmente conseguia, fazia a reunião porque tinha que fazer né e até hoje acho que é assim. (PRESIDENTE – Período de 13/04/2005 a 13/04/2007, ENTREVISTA 20/03/2015).

ANGELIM: Bom, o local que nós reuníamos **era na biblioteca, é o único local disponível permanentemente né**, não existe dentro da secretaria uma salinha para o Conselho [...], então **não tem uma sala específica para os Conselhos**, reúne-se na biblioteca dentro da secretaria. (PRESIDENTE - 09/03/2013 a 09/03/2015, ENTREVISTA 19/03/2015).

Já o sujeito IPÊ disse que tinha uma sala, e segundo dados coletados em Ata, este grupo conseguiu um espaço para realizar as reuniões. Espaço este que não foi assegurado por outros mandatos, como pode ser visto no quadro sete referentes aos espaços físicos, localizado na pagina anterior.

IPÊ: A gente **se reunia numa sala aqui**. (Falou aqui apontando para a sala onde estávamos conversando, que hoje é sala do departamento da educação infantil). Ai a gente foi para aquela **salinha onde hoje é a sala da secretária, né, que ficou reservada para os Conselhos**. (SECRETÁRIA – PERÍODO: 22/03/2007 a 09/03/2009 ENTREVISTA 22/06/2015).

Relevante se faz lembrar que a Lei nº 9.424/96 no art. 4º, § 4º e a Lei nº 11.494/2007, no capítulo VI, que trata especificamente do Acompanhamento controle social, comprovação e fiscalização dos recursos regulamentam no artigo 24, § 10º que:

Os conselhos dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infra-estrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos.

A lei regulamenta e garante a estrutura administrativa, mas de acordo com a análise de documentos e depoimentos de alguns dos sujeitos da pesquisa, o Município de Rondonópolis não tem garantido isso ao Conselho, já assegurado em lei. Como pode ser verificados nos relatos dos sujeitos em entrevista e no quadro sete referentes aos espaços físicos, localizado na página 119 desta dissertação.

Quanto à periodicidade das reuniões, o calendário passou por várias mudanças, houve muitas situações que acabaram por se tornar limites e impossibilidades para o cumprimento do mesmo, a própria presidente JACARANDÁ, do período de 09/12/1997 a 20/10/2000, em uma das reuniões do CACS/FUNDEF, apresentou-se preocupada, e informou que: “Já faz mais de três meses que o Conselho não se reúne para analisar a saída de receita do FUNDEF”. (ATA nº005/98, dia 07/12/1998).

Na época o município atravessava uma grande crise econômica e política, o atraso em pagamentos da folha de pessoal chegou a seis meses, levando os funcionários em geral, não só da educação, mas todo o funcionalismo público municipal a recorrer ao movimento paredista, por um longo período de greve na rede municipal.

Quando perguntei aos conselheiros: Como foi a organização do Conselho durante a sua gestão? Eles assim responderam:

JATOBA: Então, **elas tinham uma periodicidade. Mas eu não me lembro agora**, se elas eram mensais, **me parece que eram mensais**, mas eu realmente, não me lembro essa periodicidade. (SECRETÁRIA NO PERÍODO 10/03/1998 a 20//10/2000 – ENTREVISTA 17/03/2015).

JEQUITIBA: **Era mensal**, a gente fazia as reuniões mensais era obrigatório. (PRESIDENTE NO PERÍODO DE 20/10/2000 a 05/10/2001- ENTREVISTA 01/04/2015).

CEDRO-ROSA: Os agendamentos das reuniões, mensalmente **era uma vez por mês e sempre depois que a contabilidade fechava o mês**. (SECRETÁRIA NO PERÍODO DE 20/10/2000 a 05/10/2001- ENTREVISTA 23/03/2015).

ANGICO: Nós nos reuníamos **uma vez por mês**. (SECRETÁRIA – PERÍODO: 05/10/2001 a 24/10/2002 - ENTREVISTA 30/03/2015).

PEROBA: A reunião era todo mês. (PRESIDENTE – PERÍODO DE 13/04/2005 a 13/04/2007, ENTREVISTA 20/03/2015).

Contraditoriamente ao que foi dito nos depoimentos, constata-se, por meio da análise de documentos, através dos quais foi possível elaborar o quadro oito, que é denominado por quadro de atividades do FUNDEF – análise de dados, localizado na página 123, que em três das gestões analisadas do FUNDEF, duas das gestões analisadas realizaram as reuniões mensalmente, atendendo ao Regimento Interno do CACS, art. 5º e a Lei Municipal nº 2.705/97, art. 3º inciso III que estabelece que:

As reuniões ordinárias do Conselho serão realizadas mensalmente, podendo haver convocação extraordinária, através de comunicação escrita, por qualquer de seus membros e também pelo secretário municipal de educação, prefeito municipal ou poder legislativo.

As duas gestões que realizaram as reuniões mensalmente correspondem ao período de 20/10/2000 a 22/11/2001, presidida por JEQUITIBÁ e a outra foi no período de 22/11/2001 a 19/03/2002, presidida por PAU-BRASIL. Sobre esta última, constam no quadro oito, apenas 04 reuniões devido à falta de disponibilização de documentos, pois um dos livros Ata do Conselho não foi encontrado, no qual estaria registrado o término desta última gestão e ainda conteria dados das duas últimas gestões do FUNDEF, que também, pelo mesmo motivo, não puderam fazer parte da análise de documentos. Mas no caso da primeira gestão, é possível afirmar que as reuniões aconteceram mais bimestralmente, devido à falta de repasses do recurso para a SEMED, visto que os Conselhos esperavam sair o pagamento dos funcionários para a realização das reuniões, ou seja, as reuniões estavam condicionadas à questão do pagamento. No quadro oito de atividades do FUNDEF é possível verificar que as reuniões do Conselho giravam em torno das prestações de contas.

QUADRO 8 – ATIVIDADES DO FUNDEF (ANÁLISE DE DADOS)

Análise de dados – documentos (Atas) FUNDEF						
Código de Atividades	Período de 9/12/1997 a 20/10/2000	Período de 20/10/2000 a 22/11/2001	Período de 22/11/2001 a 19/03/2002	Período de 05/12/2002 a 31/03/2005	Período de 06/04/2005 a 19/03/2007	Total
Reunião ordinária	17 sendo mensal 07 Trimestral 01 bimestral 07 01 em 04 meses e 01 em 05 meses	18 sendo mensal 17 bimestral 01	01 trimestral 03 mensal = 04			Mensal=31 Bimestral=8 Trimestral=2 Semestral=2 TOTAL=43
Reunião extraordinária						
Censo Escolar (Censo)	01	01				2
A P C B	10	01	01			12
A P C M		06	02			8
A P C T	02	02				4
Calendário	01	01	01			3
RESEDUC	03	04				7
Reunião c. prefeito						
Reunião tribunal de contas	01					1
Reunião c. SEC. Adm.		01				
Reunião c. SEC. Finan.		-				
Reunião c. Promotor público.			01			1
Reunião assuntos diversos e s. prest. C. por falta de documentos		04				4

Já no caso das gestões do FUNDEB, foi possível a análise documental de todas as gestões. Como pode ser verificado, no quadro nove, localizado na página 125, que corresponde às atividades do FUNDEB, no geral as reuniões aconteceram quase sempre mensalmente, não havendo contradições nos depoimentos, os quais afirmaram que as reuniões aconteciam mensalmente. Foram poucas as vezes que as gestões se reuniram bimestralmente

ou trimestralmente e quando isso aconteceu, foi devido à falta de liberação de documentação para análise por parte da SEMED e prefeitura, como narra ANGELIM em seu depoimento.

ANGELIM: **No primeiro ano foi uma vez por mês** sempre a gente fazia essa situação, **após os primeiros seis meses** nós tivemos muita dificuldade em receber os extratos como eu falei tanto é que se você pegar Ata lá você vai ver uma reunião analisando dois três meses entendeu. Ah teve Ata que teve uma reunião e analisou o mês de junho, julho, porque, porque nós não tínhamos os extratos em mãos inclusive houve a necessidade de passar para a secretária e a secretária teve que chamar a atenção da prefeitura que havia essa situação de deficiência da entrega dos extratos. (PRESIDENTE - Período: 09/03/2013 a 09/03/2015 – ENTREVISTA 19/03/2015).

Mas teve gestão que mesmo sem a documentação manteve a reunião, e fez o registro das atividades realizadas. Também foi verificado que houve gestão que fez vários registros de análise de prestação de contas em Ata, dentro da mesma data, como por exemplo, a gestão do período 09/03/2011 a 08/03/ 2013. É possível que o Conselho tenha recebido essas documentações de mais de um mês de apenas uma só vez e então procedeu às análises separadamente na mesma data, o que não apresenta nada de inconveniente, embora não seja correto, mas o Conselho deveria ter dado melhores detalhes dessa ocorrência, o que não aconteceu. Depoimentos sobre a organização do CACS/FUNDEB dão conta de que:

IPÊ: Então as reuniões eram noturnas né. As reuniões **eram uma vez por mês**. (SECRETÁRIA – PERÍODO: 22/03/2007 a 09/03/2009 ENTREVISTA 22/06/2015).

MOGNO: A reunião **era todo mês**. (PRESIDENTE – PERÍODO: 09/03/2009 a 08/03/2010).

ANDIROBA: **As reuniões eram mensais**. Quando dava problema no sistema ou por falta de quórum a gente adiava a reunião e acumulava às vezes duas análises em uma reunião só. (SECRETÁRIA – PERÍODOS: 09/03/2009 a 08/03/2011 e 09/03/2011 a 09/03/2013 - ENTREVISTA 22/06/2015).

JACARANDÁ: A reunião **não acontece todo mês**. [...] a última que eu participei que fui convocada foi em outubro. Ai o mês de novembro e dezembro, nunca mais eu recebi nenhum comunicado, recebi agora no mês de março. (PRESIDENTE: 10/03/ 1998 a 20/10/2000 Secretária – Período: 13/04/2005 a 19/03/2007 e PERÍODO: 09/03/2013 a 09/03/2015 – ENTREVISTA 02/03/2015 e PERÍODO).

QUADRO 9 – QUADRO DE ATIVIDADES DO FUNDEB (ANÁLISE DE DADOS)

Análise de dados – documentos (Atas) FUNDEB						
Cód. de Atividades	Período					Total
	19/03/2007 a 15/01/2009	27/03/2009 a 08/04/2010	08/04/2010 a 23/03/2011.	09/03/2011 a 08/03/ 2013	28/03/2013 a 09/03/ 2015	
RO	M. = 21/B.=4 Trim. 1/ Total = 26	M= 14/ B=. 4/Total 18	M =6/ B = 2 Trim.= 1/Total = 9	M.= 21/B. =1 Trim.= 3/Total = 25	M. = 12/B.=3/Trim.= 1 / Sem.= 1 /Total =17	M. =74/B. =14/ Trim.= 6/Sem. = 1/Total= 95
REX	01	_____	_____	_____	02	03
Censo Escolar	1	_____	_____	_____	_____	01
A P C B.	2	02	06	_____	03	13
A P C M	19	09	02	23	05	58
A P C T	_____	_____	01	_____	06	07
Calendário	02	1	_____	_____	1	04
RESEDUC	1	_____	_____	_____	_____	01
R. c. prefeito	1	_____	_____	_____	_____	01
R. TC	1	_____	_____	_____	_____	_____
RESECAD	0	_____	_____	_____	_____	_____
RESEFINAN	0	_____	_____	_____	_____	_____
R. Prom. público	1	_____	_____	_____	_____	01
R. diversas	3	_____	_____	_____	_____	03
Estudo	1	1	_____	_____	1	03
Formação	1	_____	_____	_____	_____	01
Cadastro	1	_____	_____	_____	_____	01
Regimento	2	_____	_____	_____	_____	02
A P C- PNATE	1	2	_____	3	03	09

Legenda:

APCM = Análise de prestação de constas mensal
 APCB = Análise de prestação de constas bimestral
 APCT = Análise de prestação de constas trimestral
 RESEDUC = Reunião c/ Secretário de Educação

RESECAD = Reunião c/ Secretário de Administração
 RESEFINAN = Reunião c/ Secretário de Finanças
 RO = Reunião ordinária

Em relação à periodicidade das reuniões, todas as duas leis, tanto federal como municipal, estabelecem que as reuniões ordinárias devam acontecer mensalmente e neste período os conselheiros votaram na opção de reunir-se bimestralmente. Ainda assim há registros de que houve uma gestão do Conselho que chegou a ficar 105 (cento e cinco dias) sem promover uma reunião, conforme registro de Ata. O Conselho reuniu-se no mês de agosto de 1998, voltando a se reunir em dezembro do mesmo ano, formalizando 105 dias sem realizar reunião.

Em síntese, as gestões têm procurado cada vez mais cumprir com suas obrigações e uma delas é a realização das reuniões para que aconteçam as outras funções, houve caso de que a reunião teve que ser cancelada por falta de quórum, mas foi uma incidência muito rara, ao contrário da falta de informação e documentação para análise, que foi bastante incidente. Isso mostra o quanto o poder executivo ainda tem poder sobre o Conselho, e que as coisas não acontecem no tempo deste último e percebe-se que o Conselho ainda está muito agregado ao poder executivo, ainda não possui autonomia para decidir.

O poder dos Conselhos não está em sua criação, mas sim, em suas ações, nas atividades desenvolvidas, não basta a existência dos Conselhos, é preciso que eles se organizem através da sociedade civil organizada, para que se coloquem concretamente a serviço da sociedade e mostre sua conquista, através do controle da coisa pública. O entendimento de suas competências passa pela compreensão do que é política, e política pública, o sentido de ser político dentro de sua atuação, não o político partidário que vemos hoje, mas o político ser social, enquanto pertencente a uma sociedade, independentemente de classe, de raça, de etnia, de crença e etc.

5.4 A atuação do CACS de Rondonópolis

Este bloco apresenta todas as atividades desenvolvidas pelo o Conselho, destacando as características e a atuação do Conselho de Rondonópolis.

Segundo jornalista Lucas Perrone (2012), “Em 1996, o médico Alberto de Carvalho foi eleito prefeito pelo PMDB e em 1998 renunciou em meio a uma crise administrativa e diante de uma série de denúncias de irregularidades” (LUCAS PERRONE, 30/12/2012, <http://www.rdnews.com.br>). Acesso: 20/03/2014. Consta em Ata, datada no ano de 1998, que o Município passava por grande crise econômica. Tal crise caracterizou-se por uma elevada dívida pública, combinada com o déficit público que se tornou crônico. O maior déficit

público do município era com o funcionalismo público municipal, atingindo também seus credores.

O Prefeito Alberto Carvalho de Souza era recém-iniciado na carreira política, tomando posse em 1997 de um governo municipal, que passava por sérias dificuldades administrativas e financeiras. A situação do município era tão crítica que o funcionalismo público chegou a ficar sem receber por seis meses, tendo, em função disso, um movimento grevista caracterizado como o mais longo de toda a história do município.

É interessante ressaltar que o FUNDEF, implantado em meio a este momento conflituoso, contava com recursos insuficientes para o pagamento de uma folha dos profissionais da educação.

Na primeira reunião do FUNDEF, o Secretário Municipal de Educação professor João Graeff, esclarece que:

[...] o FUNDEF, não permite que sejam pagas despesas anteriores com os seus recursos. Portanto, em janeiro quase não se movimentou a conta do Fundo e que por isso o pagamento de pessoal não foi efetuado porque **os repasses não foram suficientes** para cobrir a folha de pagamento. (ATA 10/03/1998).

Sobre isso, na segunda reunião do Conselho, o novo representante da Secretaria Municipal de Educação (RESEMED), prestou informações referentes às receitas do FUNDEF e esclareceu que “[...] a receita hoje não é suficiente para quitar a folha de pagamento” (RESEMED, 24/04/1998). Diante disso, a representante dos diretores e professores (JACARANDÁ) perguntou “[...] como ficaria o déficit que cresce a cada mês”. O representante da SEMED respondeu que “[...] considerando o repasse das receitas do Fundo e as despesas da folha de pagamento, mensalmente ficará um saldo devedor acumulativo, visto que o valor da nossa folha é superior ao repasse do Fundo” (ATA 24/04/1. 998).

Isto caracteriza que inicialmente o Fundo teve grandes problemas no município, até porque suas despesas eram bem maiores que a receita.

O quadro dez na página seguinte se refere aos dados consolidados de arrecadação, do mês de junho do ano de 1998. De acordo com dados em livro Ata do Conselho “[...] o gasto com folha de pagamento de pessoal no mês de junho do mesmo ano foi no valor de R\$ 310.000,00” (ATA 24/08/1998) e o recurso arrecadado conforme o Tesouro Nacional foi no valor de R\$ 273.958,44, podendo ser confirmados em registro do livro Ata do CACS o Município de Rondonópolis, portanto, fica evidente que o recurso do Fundo não era suficiente para pagar uma única folha de pagamento de pessoal.

Quadro 10 – Recursos origens do FUNDEF - Rondonópolis – MT – junho/1998

Decêndio	1º	2º	3º	Total
FPE	22.373,18	13.006,42	7.990,33	43.369,93
FPM	20.598,69	11.691,86	7.130,25	39.420,80
IPI-EXP	1.213,03	1.389,52	980,59	3.583,14
ICMS	43.216,66	46.323,55	78.339,13	167.879,34
Complementação da União	0,00	0,00	0,00	0,00
Lei Complementar Nº 87	0,00	0,00	19.705,23	19.705,23
Total	87.401,56	72.411,35	114.145,53	273.958,44

Fonte: Tesouro Nacional

Sendo assim, o dinheiro que entrava da arrecadação do FUNDEF não era suficiente para as despesas e como a prefeitura não fazia o repasse dos outros 10% dos impostos e transferências vinculados à educação para a SEMED, os salários foram atrasando até chegar a uma proporção de mais de cinco meses de atraso salarial, desencadeando uma greve na rede municipal de Rondonópolis.

Nos registros de Atas não há evidências do que levou a crise econômica do município, se fala de déficit, das receitas do Fundo, deixando os conselheiros intrigados, uma vez que, se os recursos caem diretamente na conta do FUNDEF e existem extratos e relatórios contábeis que demonstram a entrada do dinheiro, então eles não entendiam o porquê do déficit. JATOBÁ, a secretária da 1ª gestão do FUNDEF, relata que o descontentamento e questionamentos dos membros do CACS se apresentam na medida em que

Ao analisar os extratos dos meses de janeiro, fevereiro e março de 1998, foram levantados vários questionamentos sobre o porquê da demora em pagar a folha do mês de janeiro, que foi saldada apenas em março do ano em curso, visto que houve repasses (depósito) na conta da educação durante os meses de janeiro e fevereiro (ATA, nº 003/98 de 09//07/1998).

O RESEMED procurou dirimir todas as dúvidas, respondendo às perguntas e explicou que “[...] o pagamento não foi feito antes devido à conta ter ficado com saldo zero ao quitar a folha do mês de dezembro de 1997 em fevereiro de 1998” (ATA, nº 003/98 de 09//07/1998).

Neste sentido, existe uma contradição no que disse o Secretário Municipal de Educação professor João Graeff, quando disse que o “[...] o FUNDEF, não permite que sejam pagas despesas anteriores com os seus recursos” (ATA 10/03/1998), em relação ao que é efetivado, pois segundo o que disse o RESEMED, no parágrafo anterior, foi realizado pagamento de despesas do ano anterior com recurso do Fundo, fato este que passou despercebido pelos conselheiros.

Como resposta a indagação acerca dos atrasos de pagamento das folhas, JACARANDA, então presidente do CACS no período compreendido entre 24/04/1998 a 21/10/2000, alega que

A prefeitura sempre questionava que não poderia pagar um servidor, mesmo tendo dinheiro e deixando os outros que causaria certo desconforto para a prefeitura, pagando um grupo de professores e outro não. Porque o FUNDEF não pagava os professores da educação infantil, era só os professores do ensino fundamental [...] o recurso no início de sua implantação não pagava todos os professores precisava a prefeitura fazer a complementação, porque naquela época era 15% do recurso, de todas as cestas²¹ (grifo meu) e [...] Então, hoje é diferente e todos os professores da educação básica estão dentro do Fundo naquele tempo não[...] a gente cobrava, da prefeitura e a prefeitura colocava que não tinha como pagar um grupo de professores e deixar outro grupo sem receber (PRESIDENTE: 10/03/ 1998 A 20/10/2000 Secretária – Período: 13/04/2005 a 19/03/2007 E PERÍODO: 09/03/2013 a 09/03/2015 – ENTREVISTA 02/03/2015 - Ata nº 002/98 do dia 24/04/1998 e Ata nº 016/00 do dia 20/10/2000).

Não é evidenciado, na resposta de JACARANDÁ, o porquê do grande aumento do déficit público e as causas que levaram a prefeitura a não realizar os repasses para a SEMED, embora fique evidenciado em Ata que “O Conselho não concorda com a falta de prioridade para a folha”, (ATA 07/12/1998). E ainda “Houve uma discussão entre os conselheiros a respeito do assunto e os mesmos sentiram-se de mãos atadas, pois o Conselho não pode fazer nada no que diz respeito aos recursos que a prefeitura não vem fazendo o repasse”. (ATA 07/12/1998).

Aqui, uma dúvida se apresenta: será que não há mesmo nada que se possa fazer ou o Conselho não conseguia atuar de forma efetiva, porque não sabia o que fazer? Há que se convir que o período de gestão dos primeiros conselheiros do CACS de 24/04/1998 a 21/10/2000 foi bastante conturbado, cheio de conflitos, além de passarem pela dificuldade de terem que construir o caminho sobre o Fundo, uma vez que, sendo o FUNDEF uma nova política de financiamento da educação, quase ninguém tinha conhecimento sobre a mesma, sem falar que naquela época ainda não podíamos contar com o avanço da tecnologia de hoje, a rede social não era tão evoluída.

Há registro em Atas que dão conta de que, diante dessa situação, o CACS tomou as seguintes providências: primeiro discutiu-se no coletivo do CACS, gerando, assim, como

²¹ Quando Jacarandá diz na entrevista “cestas”, ela refere-se aos impostos do Fundo.

tomada de decisão, reunir-se com o Secretário de Educação do município, para discutir sobre o atraso dos repasses e solicitou ao mesmo esclarecimento sobre o assunto.

Ainda em relação o atraso da liberação dos recursos, não se sabe se, por falta de conhecimento, passou despercebida pelos conselheiros a lei nº 9.394/96, que estabelece em seu artigo 69, §6º que “O atraso da liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes”. De acordo com a LDB/96, se por algum motivo o Governo não estiver cumprindo os dispostos da lei, os cidadãos interessados devem solicitar ações junto ao governante responsável, no sentido de alertá-lo, formalmente, sobre as impropriedades ou irregularidades praticadas e exigir as correções adequadas. No entanto, por falta de orientação ou se por falta de conhecimento de quem era a responsabilidade pelos os atrasos, nenhuma medida foi tomada pelo Conselho em relação a este fato.

O manual de orientação do FUNDEF ainda destaca que se houver necessidade, os cidadãos ainda podem procurar outras instâncias para fazer as denúncias, como por exemplo, ao Ministério Público e a Câmara Municipal dos vereadores (MANUAL DE ORIENTAÇÃO FUNDEF, 1998, p. 44).

A situação dos atrasos da liberação dos recursos foi solucionada por um curto período de tempo, quando assumiu a Secretaria Municipal de Educação a professora Lindalva Maria Novaes Garske, que, como dizem a senhora presidente do Conselho, representante dos diretores JACARANDÁ e o RESEMED:

JACARANDÁ: Agora, analisar os relatórios é mais tranquilo, pois a secretária é muito organizada e conseguiu regularizar o pagamento. (ATA 26/10/1999).

RESEMED: Que na tarde de hoje estará juntamente com a secretária de educação se reunindo com o prefeito para tratarem do repasse dos 10% que compõe o FUNDEF e está em atraso. (ATA 01/03/2000).

Mesmo com a solução da folha de pagamento dos profissionais da educação no ano de 1999, como pode ser observado nos relatos acima, a situação do atraso da liberação dos recursos e pagamentos da folha de pessoal, no ano de 2000, volta a ser problemática, sendo, inclusive, motivo de denúncias.

Além de tudo isso, ainda faltava transparência, os extratos neste período eram enviados para o CACS com um grande atraso, como pode ser visto se comparar a data da Ata com os meses dos extratos em análise, conforme registro de JATOBÁ, no livro Ata:

Após observar os extratos dos meses de janeiro, fevereiro e março/98, foram levantados vários questionamentos sobre o porquê da demora em pagar a folha do mês de janeiro, que foi saudada apenas em março do ano em curso, visto que houve repasses (depósitos) na conta da educação durante os meses de janeiro e fevereiro (ATA nº003/98 de 09//07/1998).

Esta situação de atraso nos repasses ainda permaneceu por muito tempo, delongando-se em outros mandatos do Conselho, como relata a secretária do Conselho Cedro-Rosa, do período de 20 de outubro de 2000 a novembro de 2001. Segundo ela,

[...] pegou um demonstrativo de gastos com a educação referente ao período de janeiro a outubro de 2.000, com a contabilidade, onde consta um débito de R\$1.231.096,33 (um milhão duzentos e trinta e um mil noventa e seis reais e trinta e três centavos). (ATA nº019/2000 de 22/11/2000).

Pela ótica do controle social e da participação, tal aspecto analisado constitui-se flagrante da falta de transparência para com os segmentos da educação e sociedade em geral, que tem o direito de saber o que foi feito com os recursos.

Além da falta de controle social permanente, a falta de capacitação ou formação apresentou-se como limite aos conselheiros, os mesmos apresentavam insegurança em tomar qualquer decisão, não sabiam muito que fazer também por não possuir a resposta ou por não distinguirem a verdadeira causa da falta de repasse.

Ainda na primeira gestão do FUNDEF, no município de Rondonópolis, quase no final do mandato, foi elaborado o regimento interno do CACS, que estabelece e regulamenta o que compete ao Conselho, seu papel, sua organização e composição. No regimento interno, o CACS do município se denominou como órgão consultivo e deliberativo, segundo os conselheiros por força do artigo 4º da lei federal nº 9.424/96, portanto, o que já foi dito anteriormente que a CME/SP, a CEB/CNE através do parecer 04/2001, estes dois órgãos refere-se aos Conselhos do CACS como **órgãos fiscalizadores**, (grifo do autor), (CURY, 2001, PARECER CNE/CEB 4/2001).

Este primeiro mandato do CACS do município de Rondonópolis teve como foco a implantação da estrutura do Fundo, composição, organização, formas de atuação e elaboração do regimento. Conforme registro do livro Ata, este primeiro mandato do CACS foi bastante conturbado e o mesmo teve que concentrar todos seus esforços na resolução dos repasses das liberações dos recursos do Fundo, que conforme registro em livro Ata a situação continuou irregular quase até o final deste mandato, pois no dia 31 de maio de 2000, o Conselho se reuniu com o Secretário Municipal de Educação professor Adilson José Francisco para

entregar uma cópia do Regimento Interno do CACS e informá-lo sobre a ação do Ministério Público em virtude de uma denúncia²² encaminhada ao referido órgão, “referente à aplicação inadequada da verba do FUNDEF e sobre o atraso de pagamento dos professores” (Ata nº 013/2000, de 31/04/2000), em resposta aos conselheiros, o secretário afirma:

[...] que realmente está ocorrendo atraso no repasse dos 25% (vinte e cinco por cento) da educação, mas ele tem cobrado veemente ao executivo para atualizar os repasses, inclusive a elaboração de um calendário/cronograma para tal fim (Ata nº 013/2000, de 31/05/2000).

Se o Conselho detectar problemas de ilegalidade na utilização dos recursos do FUNDEF, recomenda-se que adote as devidas providências, já evidenciadas no parágrafo anterior. Portanto, para fazer uma denúncia é necessário que se tenha provas concretas e qualquer cidadão pode fazê-lo, independente do Conselho.

Quanto aos conselheiros, talvez lhes faltem conhecimento dos dados contábeis do Fundo e da legislação que regulamenta as providências que devem ser tomadas em casos como este.

O segundo período, datado de 20/10/2000 até o dia 05/10/2001, teve como presidente o JEQUITIBÁ, que continuou tendo como problemas a resolver a questão da liberação dos recursos, que conforme registro do livro Ata o problema perdurou até o início de 2001. A dívida da prefeitura com a SEMED no que concerne aos recursos do FUNDEF até o mês de outubro de 2000 chegou ao valor de R\$ 1.231.096,33 (um milhão duzentos e trinta e um mil, noventa e seis reais e trinta e três centavos). Conforme registro em Ata, esta situação foi regularizada no ano seguinte no mês de março de 2001.

A terceira gestão foi presidida por Pau-brasil, no período de 05/10/2000 a 24/10/2002, que conduziu os trabalhos deste Conselho, realizando as reuniões ordinárias com análise das prestações de contas, sendo a única gestão que preparou um informativo com todas as informações sobre as atividades desenvolvidas pelo então Conselho.

Os recursos do Fundo foram estritamente para pagamento de folha de pessoal.

Não diferente do FUNDEF, a maior fonte de recursos do FUNDEB veio também do ICMS, que desde a implantação do FUNDEB, de 2007 até 2014 foi recebido o valor total de R\$ 134.847.025,00 (Cento e trinta e quatro milhões oitocentos e quarenta e sete mil e vinte e cinco reais). Já o total de todas as Transferências Constitucionais totalizou o valor de R\$171.602.659,10 (cento e setenta e um milhões seiscentos e dois mil e seiscentos cinquenta

22A denúncia não partiu do CACS, veio de fora.

e nove reais e dez centavos), que segundo registro de Ata o investimento do FUNDEB foi apenas folha de pagamento de pessoal, transporte escolar e MDE. Se houve outros investimentos, não foi de conhecimento do CACS, pois não existe nenhum registro que aponte outros tipos de investimentos com o recurso do FUNDEB. As leituras das atribuições normativas permitiram a realização de uma relação entre os dados coletados em documentos e entrevistas.

Os Conselhos de Rondonópolis apresentam limitações na atuação, principalmente no exercício de sua função de controle, um dos motivos de sua efetividade enquanto controle é a entrega atrasada de documentação e a falta de informação sobre os recursos e o não acesso a todos os documentos relacionados ao Fundo. Condição estabelecida pela Lei nº 9.424/96 art. 5º e a Lei nº 11.494/2007 art.25º que estabelece que:

Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

Conforme registros em Atas os conselheiros percebem que falta transparência e interesse do poder executivo em divulgar os gastos públicos. A auditora pública do Tribunal de contas em reunião com os conselheiros e outras representações da rede municipal de ensino disse: “[...] que os Conselhos são criados para acompanhar as situações no dia-a-dia” (ATA 26/03/2008). Mas a presidente do CACS logo saiu em defesa dos conselheiros, dizendo que

Os limites que são postos ao Conselho pela centralização do poder prejudicam o trabalho dos conselheiros, inclusive a dificuldade de acesso a documentos, que apesar da fala do prefeito que toda documentação deve ser acessível ao Conselho em tempo hábil, o problema persiste, até em razão da estrutura do poder existente na prefeitura (ATA 26/03/2008).

Prossegue explicando que “o alinhamento do poder legislativo com o executivo também influencia neste processo” (ATA 26/03/2008) e outra conselheira completa afirmando que “portanto, falta compreensão do poder público sobre a função dos Conselhos” (ATA 26/03/2008). A presidente do Conselho colocou que a aprovação do Plano Municipal de Educação seria imprescindível para a atuação do Conselho (ATA 26/03/2008). A presidente argumenta que “[...] a informação sobre quanto a secretaria tem para investir na

rede municipal de ensino, precisa ser socializada, pois há ações que não podem ser realizadas pela secretaria e isto deve ser do conhecimento de todos” (ATA 26/03/2008).

De acordo com quadro oito e nove referentes às atividades desenvolvidas pelo o CACS, uma das atividades de organização e atribuição do mesmo, como rege a Lei Municipal de criação do Conselho no seu artigo 6º, inciso II –“Supervisionar a realização do Censo Escolar” que também está regulamentado Lei Federal do Fundo Nº 9.424/96 art. 4º§ 2º (FUNDEF) e Lei nº 11.494/2.007 no seu artigo 24, § 9º nota-se através de registros de Atas que foi realizada apenas pela primeira e segunda gestão do FUNDEF e primeira gestão do CACS/FUNDEB.

Em síntese, a atividade mais executada pelos conselheiros dos dois Fundos são as reuniões ordinárias, que no FUNDEF no total foram realizadas 43 (quarenta e três) e no FUNDEB foram realizadas 95 (noventa e cinco). Teve gestão do CACS que não cumpriu com a obrigatoriedade de realizar as reuniões mensalmente, como estabelece a Lei dos dois Fundos, conforme pode ser observada no quadro oito, página 123 desta dissertação. Entretanto, o não cumprimento desta obrigatoriedade se deu por conta da falta de informação e o não acesso dos conselheiros à documentação já discutida anteriormente. O depoimento de alguns sujeitos revela a falta de acesso aos documentos e informação sobre o recurso:

ANGELIM: O negativo e o que mais nos emperrou no sentido de fazer a documentação, **foi atraso dos extratos pela prefeitura**. Então você pedia os extratos, e a prefeitura demorava. **Porque não tinha como a gente olhar a prestação, os pagamentos, aonde tinha ido, se a prefeitura não repassasse pra nós os extratos bancários** [...] uma coisa que nós não, não tivemos acesso, mas também não era de responsabilidade do FUNDEB era das contas que vem do repasse da prefeitura, esse nós nunca tivemos acesso mesmo. (PRESIDENTE - PERÍODO: 09/03/2013 a 09/03/2015 – ENTREVISTA 19/03/2015).

JEQUITIBÁ: Nós tínhamos acesso só aos relatórios da parte do FUNDEF os 25% [...] e quem ficava com esta parte era o secretário de administração né quer dizer os 25% era fora né, a gente não tinha acesso a este montante, só do FUNDEF[...] **só tem acesso aos extratos só, mas você não tem realmente acesso o que é aplicado, onde é aplicado muitas vezes o poder público ele esconde**, Já tivemos que cancelar a reunião por falta de quórum e **por falta de documentação** [...] os recursos você não tinha tanto acesso, não sabia onde esses recursos foram aplicados. (PRESIDENTE NO PERÍODO 20/10/2000 a 05/10/2001- ENTREVISTA 01/04/2015).

ANDIROBA: A gente só tinha acesso ao relatório [...] **Não era toda reunião que tinha a nossa disposição a folha de pagamento do mês**. (SECRETÁRIA – PERÍODOS: 09/03/2009 a 08/03/2011 e 09/03/2011 a 09/03/2013 - ENTREVISTA 22/06/2015).

PAU-BRASIL: **A questão não é nem você ter acesso né, a dificuldade é de você conseguir realmente os dados que você busca.** (PRESIDENTE NO PERÍODO 05/10/2001 a 24/10/2002 - ENTREVISTA 22/04/2015).

Como a pesquisa busca compreender a totalidade da realidade e não apenas uma parte dela, também apresenta relatos dos sujeitos que afirmam ter acesso aos documentos do Fundo.

JATOBÁ: **Era disponibilizado pra nós os dados de orçamento.** (SECRETÁRIA NO PERÍODO 10/03/1998 A 20/10/2000 - ENTREVISTA 17/03/2015).

PEROBA: A gente pegava na secretaria de educação a folha do recurso que entrava né, **a gente tinha acesso também às contas do Banco do Brasil, o que o governo fazia transferência direto o que estava sendo e aí o que estava sendo gasto.** [...] **No começo eles davam a folha inteirinha pra nós,** de todos os servidores. (PRESIDENTE – PERÍODO de 13/04/2005 a 13/04/2007, ENTREVISTA 20/03/2015).

MOGNO: **A gente conseguia sim acesso, quando a gente precisava de documentação, quadro de lotação** até pra ver a rede de servidor na **folha de pagamento,** principalmente a gente pedia pra ver analisava folha de pagamento. [...] então eles passava pra nós, **os extratos, os demonstrativos.** (PRESIDENTE – PERÍODO: 09/03/2009 a 08/03/2010).

Embora MOGNO tenha dito em entrevista que tinha acesso a toda documentação, pude verificar no livro Ata que teve reunião ordinária deste mandato que foi cancelada por falta de documentação, conforme relata a secretária do CACS em Ata:

[...] para análise das aplicações dos recursos destinados ao FUNDEB no mês de agosto. **Porém não foi possível efetuar análise devido à falta de extratos e demonstrativos [...],** (ATA 17/09/2009). **Porém devido à falta da documentação, ou seja, extrato e demonstrativos para análise,** a presidente MOGNO, solicitou a presença da Secretária Municipal de Educação e veio a sua assistente, a qual foi informada dos fatos. (ATA 24/09/2009).

Já o período em que a PEROBA foi presidente não foi possível realizar a análise dos fatos, por não ter sido disponibilizado o Livro Ata deste período.

A segunda atividade mais realizada pelo CACS foi à análise de prestação de contas, que segundo sujeito desta pesquisa, foi à única atividade efetiva do Conselho.

ANGELIM: A única situação que nós participamos foi na análise de prestação de contas do PNATE e dos pagamentos do FUNDEB

(PRESIDENTE - Período: 09/03/2013 a 09/03/2015 - ENTREVISTA 19/03/2015).

Quando perguntado aos entrevistados: Como o Conselho desenvolve as suas ações enquanto instrumento de controle na arrecadação, aplicação e prestação de contas dos recursos? Eles responderam:

ANGELIM: Ah! Você está me apertando sem abraçar, como nós tínhamos controle disso, eu vou te dizer. **Só olhando no extrato, porque controle efetivo, nós não tínhamos nenhum** (PRESIDENTE - Período: 09/03/2013 a 09/03/2015 – ENTREVISTA 19/03/2015).

ANDIROBA: Ela sorriu e respondeu: **Ah, eu acho que essa parte ai não fazia não.** (Sorriu novamente e acabei sorrindo também). Mas hoje existe? Até porque esse cálculo **esse controle, essa análise é tão complexa**, é uma temática assim, **não é pra qualquer um, tem que ser alguém que entende muito do assunto** pra poder dar conta de a quantidade de números de alunos, sabe não é um cálculo assim bem complexo? - (SECRETÁRIA – PERÍODOS: 09/03/2009 a 08/03/2011 e 09/03/2011 a 09/03/2013 - ENTREVISTA 22/06/2015).

ANGICO: **Era somente através...** dos... (ficou soletrando as palavras como se tentasse buscar a memória) é das análises... **do recurso que entrava do extrato bancário, não tinha outra forma** porque nunca teve recurso pra além da folha. (SECRETÁRIA – PERÍODO: 05/10/2001 a 24/10/2002 - ENTREVISTA 30/03/2015).

CEDRO-ROSA: [...] **a gente só analisava o que já tinha sido pago** a gente não era consultado entendeu. (SECRETÁRIA NO PERÍODO 20/10/2000 A 05/10/2001- ENTREVISTA 23/03/2015).

JEQUITIBA: A gente **acompanhava os extratos**, e a condução, e igual eu falei pra você a condução do processo né porque ai você sabe que tem entradas e tem saídas né. (PRESIDENTE NO PERÍODO 20/10/2000 a 05/10/2001- ENTREVISTA 01/04/2015).

IPÊ: **Nem me lembro disso, mas a gente conferia extrato**, nossa é até difícil de dizer isso né, porque a gente só olhava extrato, que estava lá. (SECRETÁRIA – PERÍODO: 22/03/2007 a 09/03/2009 ENTREVISTA 22/06/2015).

JACARANDÁ: O que **a gente olhava era se entrou aquele valor de acordo com a arrecadação**, mas ai o próprio banco liberava pra gente do **extrato o que entrou de cada um**, e a gente também pedia na **prefeitura e eles mandavam um relatório do que foi descontada**, então a gente recebia e o **controle era feito a partir daí**, a gente acompanhava. (PRESIDENTE: 10/03/ 1998 a 20/10/2000. Secretária – Período: 13/04/2005 a 19/03/2007 E PERÍODO: 09/03/2013 a 09/03/2015 – ENTREVISTA 02/03/2015 E PERÍODO).

Os conselheiros esperavam poder realizar algo mais, mas não sabiam o que fazer e como fazer, esperava participar de todos os processos como acompanhar licitação, ter acesso livre a notas fiscais relacionadas ao Fundo, extratos mostrando saídas e entradas, participarem do planejamento orçamentário e etc. Na verdade, os conselheiros não tiveram participação com poder de tomada de decisão, que esperavam e nem a abertura e livre acesso a informações sobre os recursos do Fundo, mesmo que o executivo diga que o Conselho tem autonomia e tem acesso livre a toda documentação necessária para sua atuação, tem sempre algum motivo e até mesmo funcionário que omite documentos e informações no lugar do executivo.

Gohn (2007), ao discutir sobre a gestão pública nos Conselhos gestores, discute que existem certas questões que são muito relevantes no debate atual sobre a criação e implementação dos mesmos. Ela observa que a operacionalização não plena de novas instâncias democratizantes se dá devido à falta de tradição participativa da sociedade civil, por isso, acredita na criação de um sistema de vigilância por parte dos conselhos que implicam

[...] o acesso às informações (e a sua decodificação) tornando públicas as ações dos conselhos; a fiscalização e controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo executivo e outros etc. (GOHN, 2007, p.91).

Coaduno com a autora em suas afirmações, quando diz que para criar mais vigilância e controle no sistema de gestão das políticas públicas os conselheiros devem estar em pé de igualdade no que concerne ao acesso às informações, documentação e capacitação.

Sobre as atividades desenvolvidas pelo Conselho, eles responderam:

ANGELIM: (Houve risos de descontração). A única atividade que nós fizemos foi **conferir recursos e só**. Saber o que recebeu o que gastou o que ficou. A única situação foi essa, tanto de pagamento de professor como do PNATE, e a participação na licitação da merenda, e quando houve a licitação da merenda nós participamos, nós participamos. (PRESIDENTE - PERÍODO: 09/03/2013 a 09/03/2015 - ENTREVISTA 19/03/2015).

CEDRO-ROSA: Era **acompanhar e de esclarecer** como que estava no início a gente ia aos locais onde a gente era solicitado pra fazer esclarecimentos do que era o FUNDEF pra que servia. (SECRETÁRIA NO PERÍODO 20/10/2000 a 05/10/2001- ENTREVISTA 23/03/2015).

JEQUITIBA: Não tinha mais nada, **alguns cursos de formação**, outras atividades **reuniões né, mostrar os extratos só e era só isso**. Não tinha

outra coisa não. (PRESIDENTE NO PERÍODO DE 20/10/2000 a 05/10/2001- ENTREVISTA 01/04/2015).

IPÊ: Eu não me lembro de termos feito outra coisa senão **analisar os extratos** foi isto que ficou forte em mim. (SECRETÁRIA – PERÍODO: 22/03/2007 a 09/03/2009 ENTREVISTA 22/06/2015).

Na análise sobre a atuação do Conselho, não foi observada uma ação contínua e efetiva, até porque não foi observado em nenhum documento um plano de ação do mesmo e se tinha este plano de ação não foi documentado. O Conselho agia conforme as necessidades não tinham prioridades, como por exemplo, a formação dos conselheiros não se apresentou como prioridade nos Conselhos, mesmo admitindo a necessidade desta formação, não houve um planejamento de estudo, de formação continuada. Entretanto, ao analisar o quadro oito e nove de atividades desenvolvidas pelo Conselho foi possível verificar tentativas esporádicas de estudo nas gestões do FUNDEB e um e outro relato de formação oferecida pela esfera estadual e federal no período do FUNDEF, mais precisamente na segunda e terceira gestão. Todavia, nas entrevistas e registros de Atas são uniformes ao dizer que falta capacitação e formação para os conselheiros, como se observa:

JACARANDÁ: [...] Então, **precisa ter a formação**, porque nem todos que entram estão acostumados a lidar com orçamento, a lidar com recurso a lidar com a folha, são pessoas que é da sociedade organizada tem outras funções né e aí eles desconhecem então precisa sim ter uma formação, se teve alguma eu não fiquei sabendo. (PRESIDENTE: 10/03/ 1998 a 20/10/2000 Secretária – Período: 13/04/2005 a 19/03/2007 E PERÍODO: 09/03/2013 a 09/03/2015 – ENTREVISTA 02/03/2015).

MOGNO: **Falta capacitação**, que tem que capacitar, porque as legislações, constantemente estão mudando [...] os conselheiros tem que ter uma capacitação (PRESIDENTE – PERÍODO: 09/03/2009 a 08/03/2010).

A presidente atentou para **a necessidade de formação** para os conselheiros e da disponibilidade que os representantes do Fundo precisarão ter para participar das formações (ATA 04/04/2007).

Porém, quando perguntei aos entrevistados se “durante o tempo em que estive no Conselho ouve uma política de formação para os conselheiros”? Eles responderam:

JEQUITIBA: **Tivemos algumas formações**, reuniões em vários lugares né, assim né reuniões até mesmo na Secretaria de Educação, outros municípios também, principalmente em Cuiabá, em Cuiabá eles deram formação pra gente também, em Cuiabá tinha encontro estadual do FUNDEF, foi até no Hotel Fazenda Mato Grosso outros lugares lá, e a gente teve esses encontros lá e a gente tirava as dúvidas né, vinha gente do MEC também pra passar as

informações sobre o que era o FUNDEF. Quem oferecia os cursos era o MEC junto com a Secretaria do Estado né que pegava todos os polos, mas a maior parte era região sul com Cuiabá. (PRESIDENTE NO PERÍODO 20/10/2000 a 05/10/2001- ENTREVISTA 01/04/2015).

JACARANDÁ: **Várias**. Uma das formadoras foi à professora Lindalva da UFMT, ela formou um grupo: ela mais o professor OLÍRIO né, é a professora Elza da UFMT, um grupo que teve mais uma pessoa que veio depois da CUT, que veio de Alto Garças, Barra do Garças agora não lembro o nome, mas ele tinha um conhecimento muito bacana, ele deu uma formação também , **mas nós tivemos formações a noite de 40 horas**. A professora Lindalva da UFMT fez uma cartilha né com todas as orientações de forma mais simplificada, então a gente, aquela época a gente tinha muitas formações dos conselhos. Não só do Conselho do FUNDEF, como a gente tinha também dos conselhos de pais. A própria professora Lindalva da UFMT deu várias vezes formações, o professor Ademar junto. **A formação era sobre Conselhos escolares**, ai já adentrava também na importância dos conselhos, então a gente tinha formação (PRESIDENTE: 10/03/ 1998 a 20/10/2000 Secretária – Período: 13/04/2005 a 19/03/2007 e PERÍODO: 09/03/2013 a 09/03/2015 – ENTREVISTA 02/03/2015).

CEDRO-ROSA: Não quando eu entrei já estava formado, mas é igual eu te falei, eu acho que como eu entrei em substituição, as pessoas anteriores a mim com certeza receberam essa capacitação. Eu peguei todo o material que tinha né, manual né, pouca coisa, naquela época a internet não era tão boa que nem hoje né, tão acessível. Algumas coisas a gente ainda conciliam, mas creio eu, que a equipe anterior a mim, teve sim (SECRETÁRIA NO PERÍODO 20/10/2000 A 05/10/2001- ENTREVISTA 23/03/2015).

ANGICO: **Houve, houve, nós fomos para Cuiabá** teve um material muito rico que eu tenho até hoje na minha casa muito, muito porque eu acho que foi assim a implantação do FUNDEF quando eu participei, ainda não tinha, eu não lembro quem ofereceu, mas eu acho que foi o município mesmo. Depois nós tivemos aqui mesmo no município curso de FUNDEF. (SECRETÁRIA – PERÍODO: 05/10/2001 a 24/10/2002 - ENTREVISTA 30/03/2015).

ANGELIM: **Política de formação não houve, houve um repasse** [...] veio um moço lá **do setor financeiro** e ele é servidor de carreira do município da prefeitura, juntamente com a secretária adjunta e eles fizeram uma esplanada, explicaram sobre o FUNDEB [...] Ah, nós baixamos a apostila e nós lemos esse trem entre nós mesmos [...] demos uma olhada, o que era responsabilidade do FUNDEB sim, mas só. (PRESIDENTE - PERÍODO: 09/03/2013 a 09/03/2015 - ENTREVISTA 19/03/2015).

ANDIROBA: **Não, nunca teve uma formação**. Nós nunca recebemos uma pessoa de fora pra dar uma formação formal, isso não. Só entre nós mesmos, uma coisa mais caseira mesmo. Minha memória não está muito boa, mas me parece que veio aqui um menino da prefeitura Ele veio explicar como se dá o cálculo o fator valor aluno, a prestação de contas. (SECRETÁRIA – PERÍODOS: 09/03/2009 a 08/03/2011 e 09/03/2011 a 09/03/2013 - ENTREVISTA 22/06/2015).

PEROBA: Mas só que **não há uma formação antes da atuação**, isso dificulta muito porque você acaba é fazendo as coisas que você não tem

conhecimento né, eu penso que antes de você atuar você deveria ser formado para tal, como é que funciona o que você em que você vai agir né vai o que você vai fazer ali né se você encontrar uma dificuldade né. Porque não há denúncias dos conselhos? Porque os conselhos às vezes não sabem nem como vai atuar ali. Vai denunciar o que né, então é complicado porque se você fosse também, eu vou te falar uma coisa, se você for seguir ao pé da letra, as resoluções, ali o negócio é duro velho. (PRESIDENTE – PERÍODO de 13/04/2005 a 13/04/2007, ENTREVISTA 20/03/2015).

Embora JACARANDÁ tenha dito que houve formações durante o período de 24/04/1998 a 21/10/2000, não há registro sobre o fato. Mas apesar das limitações na prática dos conselheiros, podem ser encontradas no entendimento de sua *práxis*, como possibilidades de participação como tomada de decisão, acompanhada de um processo de conhecimento, ou seja, a *práxis* dos Conselhos se constitui nas relações de poder entre os próprios conselheiros, entre Conselho e executivo, Conselho e SEMED, Conselho e segmentos e Conselho e sociedade civil. É nestas relações de poder que a autonomia do Conselho pode tornar-se legítima ou ilegítima. O Conselho é um dos espaços onde são constituídas as relações de poder e é nessas relações que se constitui a participação política direta, princípio da democracia e da cidadania, pois a participação direta nas tomadas de decisões é uma conquista, ela não é uma dádiva e não é dada, mas sim conquistada, por isso é um processo e ao mesmo tempo um campo de luta, pois Conselhos conscientes e emancipados não se deixam ser manipulados.

Diante dos relatos dos conselheiros, é possível concluir que as formações oferecidas aos conselheiros do CACS vieram de fora do Município, exceto o que diz Jacarandá. Há registros de estudos esporádicos dos conselheiros sobre a legislação do Fundo e de uma formação sediada na cidade de Cuiabá, oferecida pela Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Embora em suas obras Freire trate muito mais da prática docente, assim mesmo, venho me valer de suas palavras para argumentar sobre a importância da formação e capacitação para os conselheiros. Ele afirma que “A prática docente crítica, implicante do pensar certo, envolve o movimento dinâmico dialético, entre o fazer e o pensar sobre o fazer” (FREIRE, 1996, p.38). E aproveito para dizer que o mesmo vale para a prática participativa dos Conselhos, devem ter o princípio de ser crítica, não por ser meramente crítica, mas para possibilitar este movimento dinâmico e dialético que diz Freire, “[...] entre o fazer e o pensar sobre o fazer” (idem p. 38), pois este pensar possibilita um momento fundamental para qualquer prática, que é o da reflexão crítica sobre a prática. E este pensar, esta reflexão crítica como superação da consciência ingênua tem que ser produzida pelos próprios conselheiros em

comunhão com os seus pares, segmentos e sociedade. É como diz Freire “[...] o pensar certo – é tomado em si mesmo e dele se fala ou uma prática que puramente se descreve, mas algo que se faz e que se vive enquanto dele se fala com a força do testemunho” (FREIRE, 1996, p.37). Por isso, a importância dos estudos, formação e capacitação, porque estes possibilitam aos conselheiros o olhar sobre si mesmo, ou seja, sobre a própria prática, levando-os a perceberem-se como sujeitos de mudança e a assumirem-se como seres sociais e históricos.

E ainda segundo Freire (1996),

A experiência histórica, política, cultural e social dos homens e das mulheres jamais pode se dar “virgem” do conflito entre as forças que obstaculizam a busca da assunção de si por parte dos indivíduos e dos grupos e das forças que trabalham em favor daquela assunção (FREIRE, 1996, p. 42).

E o autor ainda diz que a formação que se julgue superior ou não leva em contas “essas intrigas” não faz outra coisa senão trabalhar em favor dos obstáculos, que para os Conselhos, obstáculos são o que não falta. O importante é não deixar de assumirem-se como indivíduos histórico-sociais e principalmente como coletivos de uma sociedade civil e que já não são sujeitos individualizados.

Quanto à participação do CACS na elaboração e discussão do planejamento participativo anual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentária (LOA), temos três situações a apresentar: primeiro, aquela em que o sujeito garante ter participado da elaboração e discussão, segundo a versão daqueles que revelaram não ter conhecimento sobre o processo de elaboração do PPA e terceiro, a versão da conselheira que diz ter conhecimento enquanto diretora de escola e não como conselheira.

Quanto à participação do Conselho na elaboração do PPA orçamentário da educação, segue relato da primeira situação:

JACARANDÁ: Quando a gente estava **no FUNDEF** sim, **nós participamos da LDO** (Lei de diretrizes Orçamentária) a gente viu certinho [...] quando você vai participar do orçamento dentro da secretaria que onde defini as metas, onde define as rubricas, **enquanto no FUNDEB, não que eu tenha conhecimento**, pode ser que tenha tido o convite para a presidente, porque geralmente eles convidam os presidentes, inclusive tudo quanto é Conselho eles convidam o presidente para participar, mais eu desconheço.(PRESIDENTE: 10/03/ 1998 A 20/10/2000 Secretária – PERÍODO: 13/04/2005 a 19/03/2007 E PERÍODO: 09/03/2013 a 09/03/2015 – ENTREVISTA 02/03/2015 E PERÍODO).

Contudo, a conselheira que foi secretária do Conselho neste mesmo período respondeu:

JATOBA: **Não me lembro, eu não me lembro** se houve consulta do Conselho não, essa pergunta eu não consigo te precisar [...] o planejamento da LDO, da LOA, ele é feito periodicamente por todas as secretarias e autarquias do município, então é feito um estudo, é feito um levantamento de demanda, onde se é verificado a possibilidade de estimativa de receita e também é projetada a questão dos investimentos que vão gerar as despesas, mais assim eu realmente na secretaria **enquanto conselheira a época eu não me lembro de ter participado** [...] mais na secretaria nesta função de conselheira eu não me lembro. (SECRETÁRIA NO PERÍODO: 10/03/1998 a 20/10/2000).

Percebe-se que há uma contradição entre as duas conselheiras sobre o assunto e, nos registros de Atas, não foi encontrado nada sobre a participação deste na elaboração e discussão do PPA, não há sequer menção do assunto.

Aqui apresento a segunda situação:

ANGELIM: Não. Acho que **ninguém se deteve a essa situação**, a única coisa, **nos foi informada foi os valores que foram repassados que a câmara aprovou para o ano de 2015**. [...] Mais assim foi chamado, foi repassada a secretária fez um repasse geral com todos os diretores [...] **isso foi passada mais de forma geral, não assim, olha convidamos o FUNDEB pra fazer parte da estrutura orçamentária isso não**. [...] Eu fui como diretora de escola – (PRESIDENTE - Período: 09/03/2013 a 09/03/2015 - ENTREVISTA 19/03/2015).

ANGELIM afirma que enquanto presidente do FUNDEB, ela não recebeu nenhum convite da SEMED para a indicação de sua participação na elaboração do PPA e ainda enfatiza dizendo que a sua participação foi na discussão do PPA elaborado, já com valores e coisa e tal, enquanto diretora de escola, quanto à elaboração do PPA, a referida conselheira não fez nenhuma menção sobre o assunto.

Na terceira situação está aqueles que afirmam não ter participado do processo de elaboração do PPA.

ANDIROBA: **Capaz**. (Ela caiu na risada e disse). **Imagina, era pra ser chamado?** Eu entendo muito pouco disso, mas eu percebia que a SEMED tinha pouco acesso a essas questões, tudo era feito pela prefeitura, entendeu, ela não assinava o cheque, era o prefeito, o secretário de administração, de finanças né, não era... Não tinha autonomia, o prefeito não dava. (SECRETÁRIA – PERÍODOS: 09/03/2009 a 08/03/2011 e 09/03/2011 a 09/03/2013 - ENTREVISTA 22/06/2015).

ANGICO: (Ficou pensando por uns 30 segundos e disse). Estou tentando lembrar, [...] **não lembro faz muito tempo.** (SECRETÁRIA – PERÍODO: 05/10/2001 a 24/10/2002 - ENTREVISTA 30/03/2015).

CEDRO-ROSA: [...] **é eu pessoalmente não, não participei de nenhum planejamento orçamentário.** (SECRETÁRIA NO PERÍODO DE 20/10/2000 a 05/10/2001- ENTREVISTA 23/03/2015).

JEQUITIBA: **Não, porque nunca fomos convidados, na minha gestão não.** (PRESIDENTE NO PERÍODO DE 20/10/2000 a 05/10/2001- ENTREVISTA 01/04/2015).

IPÊ: Mas eu não me lembro de nossa participação. (SECRETÁRIA – PERÍODO: 22/03/2007 a 09/03/2009 ENTREVISTA 22/06/2015).

MOGNO: **Na minha gestão não. Pra participar não.** Que eu me lembre de participar não. (PRESIDENTE – PERÍODO: 09/03/2009 a 08/03/2010).

PAU-BRASIL: Acho que não, **não lembro** não, acho que não teve não. Porque na realidade **quando a gente foi eleita, já tinha o planejamento [...]** não participamos não. (PRESIDENTE NO PERÍODO 05/10/2001 a 24/10/2002 - ENTREVISTA 22/04/2015).

PEROBA: **Não. Nunca fomos convidados.** (PRESIDENTE – Período de 13/04/2005 a 13/04/2007, ENTREVISTA 20/03/2015).

De acordo com os depoimentos e documentos do CACS, a participação dos conselheiros neste tipo de discussão, dentro da SEMED, não ocorreu. Por entender, que a SEMED, junto com o Conselho e as unidades escolares, são os melhores espaços para discutir as rubricas e orçamento porque conhecem e sabem das necessidades e prioridades, que considero deve estar aberta a participação de representantes de cada segmento da rede municipal de ensino, bem como, do Conselho que tem como função acompanhar as receitas e despesas de uma das políticas que tem assegurado à MDE no município. E de acordo com a análise de documentos, ficou evidente que a chamada para a elaboração do PPA dentro da SEMED não tem se efetivado.

A realidade deve ser desocultada, ou seja, sair da ocultação, desmitificar as farsas ideológicas, em que os Conselhos têm se encontrado e que muitas vezes é ofertada por aí proposta compensatória, utilizam-se algumas lideranças chamadas representativas de segmentos, as quais muitas vezes ocupam cargo de confiança no poder executivo para participarem de decisões como a do plano participativo e, depois, afirma-se que houve planejamento participativo, jogadas técnicas e desmobilizadoras, que têm alcançado os seus objetivos na desmobilização dos Conselhos e sociedade.

Segundo Vianna (1986),

O planejamento participativo procura compreender o homem em sua realidade pessoal e em seu contexto sócio-histórico-político-cultural. Leva em conta as expectativas e contradições de ambos – o homem e seu contexto -, facilitando o encontro correlacional e possibilitando ao primeiro ser um agente de mudanças do segundo (VIANNA, 1986, p.23).

A autora complementa dizendo que

Genericamente o Planejamento Participativo constitui-se uma estratégia de trabalho, que se caracteriza pela integração de todos os setores da atividade humana social, num processo global, para a solução de problemas comuns. (VIANNA, 1986, p. 23).

Nessa direção, considero que o CACS do Município de Rondonópolis não tem observado uma de suas atribuições regulamentadas pelo regimento interno artigo 2º incisos

II - Acompanhar o processo de elaboração orçamentária da prefeitura para verificar se foram destinadas dotações próprias (atividades e projetos específicos) para utilização dos recursos do FUNDEF/FUNDEB e se os valores estão calculados corretamente e;

III – Acompanhar e controlar a execução orçamentária referente aos recursos do FUNDEF/FUNDEB, pelos mecanismos legais existentes e outros que vier a definir, para aferir se a aplicação dos recursos está sendo feita a obediência às normas legais vigentes;

Ainda sobre as atribuições do CACS, ressalto que na análise de documentos do CACS, verifica-se que a participação do mesmo no acompanhamento e supervisão do Censo ficou apenas na conferência de dados enviados para o INEP no CACS/ FUNDEF do período de 9/12/1997-20/10/2000, no período de 20/10/2000 – 22/11/2001 e no mandato do período de 19/03/2007 a 15/01/2009 no FUNDEB, os outros mandatos nem fazem menção em registros de Atas da atribuição e existem aqueles que desconhecem esta função, como observa ANDIROBA, ao ser questionado se eles acompanharam o Censo: “Não. Eu sei que está ligado com o Censo que o valor corresponde com o número de aluno é eu sei que está ligado”. (ENTREVISTA 22/06/2015).

Quando ANDIROBA diz “eu sei que está ligado” ela refere se ao fato de que para o cômputo do recurso utiliza-se o número de matrícula de alunos do Censo, base ano anterior, para a redistribuição dos recursos entre os entes federados. Também é evidente que os conselheiros não têm se atentado em realizar leituras do Regimento Interno do CACS e nem tão pouco da lei que o regulamenta, pois todas essas obrigações estão regulamentadas por lei.

No primeiro período do CACS do FUNDEB, os conselheiros logo procuraram se inteirar sobre o Fundo, realizando leituras e estudos das leis que normatizam e regulamentam o FUNDEB nacionalmente. A presidente

[...] expôs que o Conselho do FUNDEB **tem uma atuação definida por lei** e que todos os membros precisam conhecê-la. A professora sugeriu uma nova reunião com os representantes de todos os segmentos para estudo da lei. Os representantes presentes receberam cópias da E.C. nº 53/2.006 que dá nova redação aos artigos 7º e 23º, 30, 206, 208, 211 e 212 da C.F/88e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais leis que subsidiam as ações do Conselho do FUNDEB. (ATA 19/03/2007).

Foi uma gestão descentralizada, a presidente do Conselho sempre soube dividir as tarefas em comissões para que nada ficasse centralizado em sua pessoa. Fez várias tentativas em fazer valer o direito e o papel do CACS. Buscou apoio junto ao prefeito Adilton Sachetti, ao secretário Javert de Melo Vieira, promotoria pública e nos próprios companheiros do Conselho.

Descentralizou a gestão do CACS, formando comissões para acompanhar as ações e atividades do Conselho, como por exemplo, para acompanhar e supervisionar o Censo Escolar, quando foi criada uma comissão para que pudesse realizar esse trabalho, tinha uma comissão que conferia anteriormente as reuniões, os extratos e relatórios de despesas e créditos vindos da prefeitura com o objetivo de tornar as reuniões ordinárias mais produtivas.

Também nesta gestão aconteceram tentativas de estudo de leis, decretos e manual do Fundo. O CACS demonstrava independência, no dia em que a presidente não podia comparecer, as reuniões aconteciam normalmente, sendo conduzida pelo vice-presidente, com muita tranquilidade. O trabalho do CACS era totalmente descentralizado da pessoa da presidente.

5.5 Limites e possibilidades do CACS no município de Rondonópolis

Existe, na atual conjuntura, certo consenso em afirmar que os Conselhos existentes, nos diferentes campos, têm demonstrado uma série de dificuldades, ou mesmo de limitações em sua atuação como instrumentos de construção de processos democráticos. Na verdade, como percebido nesta pesquisa, podemos dizer, de modo geral, que embora os Conselhos apresentem características que podem ser compreendidas como fatores que possibilitam o efetivo desenvolvimento de seu trabalho, há limites que acabam se sobressaindo e interferindo

nas relações e nas ações dos membros que o compõem e, mesmo, nas relações entre Conselhos e instituições.

Na pesquisa realizada, tanto a documental como nas entrevistas, constatei que elementos como: representatividade, paridade, organização, controle, participação, diálogo, comunicação, acesso à documentação, autonomia e formação se constituem como pontos que têm limitado a atuação do CACS.

A representatividade aqui mencionada é aquela que é realizada com efetividade e qualidade pelos segmentos, que se fazem representar. É aquela que representa não os interesses particulares, mas de toda a sociedade civil, porque a partir do momento em que se é escolhido como representante de um segmento e ao integrar-se no Conselho, tornar-se representante de todos os cidadãos.

Como diz Bordignon (2004),

A designação ao cargo na democracia é uma delegação de serviço aos interesses coletivos, de responsabilidade social. Ocupante do cargo não é “dono do poder”, mas servidor da cidadania. O mesmo vale para os representantes das categorias sociais nos conselhos, conselheiros (cônsules) da cidadania (BORDIGNON, 2004, p. 37).

Os documentos analisados apontam que não há clareza, por parte dos que participaram do CACS do município implicado, a noção de representatividade. Assim como não há clareza de que estão a serviço de cidadania como enfoca o autor.

Santos (2013) destaca que “A legitimidade de representação, por sua vez, decorre da estreita vinculação desta com a sociedade através das entidades representadas e do processo de interlocução que ela desenvolve com a população” (SANTOS, 2013, p.233). Isto nos alerta no sentido de que faz se necessário realizar ações voltadas a evidenciar a função do CACS e o processo de escolha de seus membros, visto que estes têm como função representar a sociedade em matéria de educação.

Se representativos, os conselhos poderão alterar progressivamente a natureza do poder local. À medida que eles se tornem atuantes, fiscalizadores das ações do poder público e denunciadores dos lobbies econômicos que pressionam e dominam os aparelhos estatais, eles estarão construindo as bases de uma gestão democrática (GOHN, 2011, p. 113).

O entendimento acerca da representatividade implica, obviamente, na compreensão por parte dos representados com relação à necessidade da comunicação e do diálogo, no caso específico do CACS, com a comunidade que representa, com o poder executivo, legislativo e,

mesmo o poder judiciário, ponto este que apresenta como um elemento vulnerável identificado nas entrevistas realizadas. Em relação à questão da comunicação, assim responderam os sujeitos:

ANGELIM: **Não**, para os diretores em uma reunião com os diretores eu tive a oportunidade de falar, sobre os valores principalmente no período que estava cogitando a questão da greve. (ENTREVISTA 19/03/2015).

ANGICO: **Não, não me lembro...** (ENTREVISTA 30/03/2015).

JEQUITIBA: Olha era difícil a gente participar, porque você lembra, **algumas pessoas que pediam pra gente ir na escola né, a gente ia era desta forma, a gente participava do Conselho**, mas eles pediam que a gente fosse a escola alguma divulgação que a gente tinha, alguma coisa extra é que muitas vezes a gente encontrava diretores né repassava pros diretores das escolas porque a gente não tinha tanto acesso porque eu disse pra você, a gente tinha 40 h, não era fácil de participar ativamente né, a gente não recebia nada por aquilo né, então não era fácil a divulgação olha você vê a mídia naquela época, era difícil né, a mídia por exemplo hoje não, tem vários recursos pra você né, você pode né até a reunião mesmo, você pode gravar a reunião do conselho né o que que foi discutido e colocar por exemplo em rede né naquela época não era fácil não a divulgação era fraca demais. A divulgação não era boa. (ENTREVISTA 01/04/2015).

JATOBA: Com a rede **era repassado através das reuniões**, sempre que tinha reuniões na secretaria eram repassadas as ações do conselho, a forma de verificação, agora na sociedade em geral não. (ENTREVISTA 17/03/2015).

MOGNO: Não, nós **não chegamos de fazer esse trabalho de divulgação não**. Nem pra rede de ensino e nem pra sociedade. (ENTREVISTA 31/03/2015).

PAU-BRASIL: Então, eu lembro que **a gente teve algumas participações nas escolas** né como eu te falei em forma de esclarecimentos para os servidores que questionavam sobre recurso, aí a gente teve algumas reuniões de esclarecimentos em várias escolas inclusive no período da noite a gente marcava para quem tinha interesse nas escolas aí a gente ia discutir sobre. Nas assembleias também a gente divulgava a parte financeira né, fazia prestação de contas né. (ENTREVISTA 22/04/2015).

PEROBA: Passávamos nas assembleias, no sindicato acho que uma vez nós fomos chamados **eu não me lembro de lá no sindicato pra explicar** a folha o que a gente tinha e o que não tinha. (ENTREVISTA 20/03/2015).

JACARANDÁ: Na época **era costume colocar no mural** né, o resultado da prestação de contas à gente não vê mais isso acontecer. [...] a gente colocava lá no mural da secretaria o resultado da prestação de contas do FUNDEF, né a gente até colocava do recurso próprio porque a gente acabava lendo e vendo ali junto quanto que gastou, então é importante que a sociedade tenha esse conhecimento se a gente não publica em jornal essas coisa até porque o

Conselho não tem recurso e pra você publicar uma prestação de contas ela é muito cara né (ENTREVISTA 02/03/2015).

Percebe-se, com base nas respostas obtidas, que nenhuma das gestões do Conselho tinha uma política de comunicação com a comunidade escolar e com a sociedade civil, era realizada quando o representado solicitava. No caso dos três conselheiros que dizem ter ido até a escola, houve um pedido dos funcionários para prestar esclarecimentos e não porque existia uma política de comunicação do CACS propriamente dita. O que revela uma grande deficiência, portanto, um fator limite do Conselho.

Se não há comunicação, não há diálogo entre representante e representados. Os dados revelam que a falta do exercício do diálogo tem sido constante dentro dos Conselhos, não apenas no âmbito do Conselho, mas também deste com os segmentos que representam e com sociedade civil. Na análise dos documentos, foi possível perceber que apenas um grupo de conselheiros realizou o exercício de manter o diálogo com a rede de ensino, indo até as escolas e assembleias para realizar esclarecimentos sobre o funcionamento da política do Fundo, procurando legitimar a sua representatividade, mesmo sendo a partir do chamamento da própria escola.

Como diz Freire (2005, p. 95), “Se o diálogo é o encontro dos homens para ser mais, não pode fazer-se na desesperança. Se os sujeitos do diálogo nada esperam do seu que fazer, já não pode haver diálogo. O seu encontro é vazio e estéril. É burocrático e fastidioso”.

Até parece que Freire viveu esta situação, porque é exatamente isto que tem ocorrido em nosso Conselho, ele conseguiu descrever exatamente como têm sido os encontros do CACS, burocrático, fastidioso e intermináveis reuniões, nas quais, muitas vezes, a única decisão é analisar prestação de contas e marcar a próxima reunião. Apresentam certo monólogo repetitivo sem aprofundamento e continuidade nas discussões do grupo, resultando com isso atuações que podem ser denominadas de tarefeiros, um tanto distante de qualquer sentido público, democrático, participativo e cidadão.

Gohn ressalta que “As dificuldades de representatividade nos diversos tipos de conselho da área da educação decorrem também da não transparência das gestões públicas – dado o fato de não tornarem públicas as informações”. (GOHN, 2007, p.106). Fato que vem ocorrendo no município, conforme documentos e depoimentos, nos quais, os conselheiros afirmam não ter acesso aos documentos e a informações necessárias para análise dos recursos obtidos e gastos.

A falta de acesso à documentação e informações necessárias, não garantindo a transparência do que efetivamente é público, foi apontada pelos entrevistados como um fator que limita a atuação do CACS, impossibilitando o desenvolvimento de uma atuação mais direta e pública do próprio Conselho.

Foi possível verificar na análise de dados, que sequer os representantes no CACS indicados pelo poder executivo têm conhecimento detalhado acerca da aplicação e transferência dos recursos em questão, pelo menos no que se refere àqueles que são representantes do poder executivo, que atuam na SEMED, que estão em cargos de confiança, nesta Secretaria.

Outro ponto apresentado nas falas de alguns entrevistados diz respeito à paridade das condições entre membros do CACS indicados pelo poder executivo ou legislativo e os advindos da sociedade civil. Paridade aqui entendida como coloca Gohn (2007),

A disparidade de condições para a participação em um conselho de membros advindos do governo daqueles advindos da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham em atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal remunerado, têm acesso aos dados e informações, têm infra-estrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática, ou seja, eles têm o que a sociedade civil não tem. (GOHN, 2007, p. 92).

A defesa é a de que “os conselhos têm que serem paritários não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação” (GOHN, 2007, p.111).

Da mesma forma, Demo (2011) acredita que

‘Conselhos paritários’ pode ser ideia conveniente para tornar mais transparentes processos decisórios e alocações de recursos, mas facilmente induzem à farsa da paridade. O Estado tem sempre maior poder de fogo, dificilmente divide realmente decisões, e no fundo quer comparsas para dividir fracassos. O que a sociedade decidiu, pela constituição, atribuir ao Estado como serviço público não faz sentido devolver (DEMO, 2011, p. 98).

Saliento que a paridade, como um dos limites apresentado nas entrevistas, deve ser uma relação de igualdade entre representante e representado, executivo e Conselho, pois é possível perceber que tanto em um como no outro não existe igualdade, o representante prevalece sobre o representado e o poder executivo sobre o Conselho, então há uma cadeia de desencontros de força e de poder. Conhecimento é poder, é dominação, portanto há uma centralização do saber, do “quefazer” como diz Freire (1996).

Compreendo que é preciso distinguir o espaço de defesa dos interesses corporativos do espaço de defesa dos interesses coletivos para entender em qual espaço situa-se o CACS do FUNDEF/FUNDEB. “Os interesses corporativos têm seus próprios espaços: sindicatos associações e outros similares” (BORDIGNON, 2004, p. 56), já os de defesa dos interesses coletivos estão os Conselhos escolares, Conselhos de saúde, Conselhos de educação e claro situo o Conselho do FUNDEF/FUNDEB dentro deste espaço de defesa.

Falo em atendimento de interesses coletivos por entender que o CACS é um mecanismo de controle da sociedade civil e não de uma corporação ou de uma categoria, mas sim de uma coletividade e a voz de representação destes segmentos dentro do CACS tem como fundamento a expressão da pluralidade da sociedade organizada e não de defesa dos interesses de seu segmento ou corporação.

Para Gramsci (1991), “A coletividade deve ser entendida como produto de uma elaboração de vontade e pensamento coletivos, obtidos através do esforço individual concreto, e não como resultado de um processo fatal estranho aos indivíduos singulares”. (GRAMSCI, 1991, p. 168).

O controle social, como uma das características básicas no funcionamento do CACS é um dos mais importantes mecanismos de fortalecimento da cidadania que contribui na participação do cidadão na gestão pública e os aproxima do Estado e do exercício pleno da democracia. Certamente, não há controle sem participação.

Em relação ao controle do Fundo, que pressupõe a participação plena de seus membros nas tomadas de decisão, os próprios conselheiros entrevistados assumem não ter efetivado esta função, exceto dois conselheiros que acreditam terem realizado. Confirmam o que eles responderam quando perguntados sobre a questão do controle:

ANDIROBA: Eu não percebi assim esse poder não né, esse controle, eu acabei de falar pra você, que a gente percebeu né, alguns equívocos quando trocaram de prefeito, as pessoas que ocupavam cargo de chefia no mandato anterior e na gestão anterior receberam por mais ou menos uns cinco meses a verba de representação né, e a gente percebeu isso pelo o acesso a folha de pagamento e aí pedimos providências né, as pessoas tiveram que ressarcir do jeito que puderam né, fez esta devolução para o erário, mas eu acho que o conselho ele é muito limitado, ainda a gente não participa das decisões da aplicação, a gente não tem nem o acesso as notas e aos comprovantes de aplicação desse dinheiro (ENTREVISTA 22/06/2015).

ANGELIM: Se você for olhar as Atas lá você vai ver a participação do FUNDEB dentro do pagamento dos funcionários e dentro da aquisição de pagamento da terceirizada do transporte, manutenção dos ônibus da secretaria [...] nós pegávamos as despesas ou o que era recebido, a receita total, as aplicações e as despesas e aí confrontava os valores que vinham pela

receita, os valores gastos e os valores de saldo e **a preocupação maior dos membros era pra observar se todos os [...] a folha de pagamento batia com pessoas que estavam dentro do FUNDEB, se não tinha ninguém que era pago pela folha do FUNDEB que não estava então a maior preocupação nossa era esse, olhar se todos os funcionários que estavam sendo pago pela folha do FUNDEB era realmente do FUNDEB, né** (ENTREVISTA 19/03/2015).

ANGICO: Então a gente pegava o relatório de receita da conta corrente do Fundo tudo que entrava e a folha de pagamento. Ai na folha de pagamento a gente conferia muito que superficialmente porque são muitos funcionários não dá pra ficar olhando um por um, mas a gente sempre olhava né, pra ver se todos era mesmo professor que estava no lugar certo a ai sempre era o recurso entrava digamos lá o valor X e o valor da folha era o valor X era a mesma coisa, então era exclusivamente para pagar a folha de pagamento, **a gente fazia o controle através do saldo é do saldo da conta corrente que era trazido pra gente, extrato bancário**, estava tentando lembrar o nome, extrato bancário da conta corrente era o nosso documento que a gente tinha do que entrava né da receita (ENTREVISTA 30/03/2015).

CEDRO-ROSA: **A gente é fazia o controle, fazia as reuniões e a gente recebia esses relatórios da parte de contabilidade, tesouraria do município e a gente verificavam é calculava os, as porcentagens** se estavam dentro do que a lei previa, naquela época tinha um manual, a gente andava com esse manual, manual do FUNDEF. (ENTREVISTA 27/03/2015).

JEQUITIBA: **A gente acompanhava os extratos, e a condução**, e igual eu falei pra você a condução **do processo** né porque ai você sabe que tem entradas e tem saídas né e a gente acompanhava isso eu passava para o Conselho né, porque minha função era passar para o conselho nas reuniões. (ENTREVISTA 01/04/2015).

IPÊ: A gente **conferia extrato**, nossa é até difícil de dizer isso né, porque a gente só olhava extrato, que estava lá. (ENTREVISTA 22/06/2015).

JATOBA: A gente ai **verificava como estava sendo implementado aqueles valores do orçamento**, se estava sendo destinado efetivamente né, os 40%, os 60% a gente fazia esse acompanhamento através do orçamento da educação. (ENTREVISTA 17/03/2015).

MOGNO: **O Conselho ele tá ali olhando, o recurso se está realmente sendo aplicado**, que depois você vai olhar a prestação de contas, tem lá transporte escolar, o que realmente gastou se realmente a secretaria está aplicando aqueles recursos. (ENTREVISTA 31/03/2015).

PAU-BRASIL: Por ser obrigatória né tem que ter pra vir o recurso né, então à administração ela nomeia pessoas ou elege mais não dá subsídios suficientes pra que essa gestão realmente ela cumpra o papel de fiscalização do recurso público. (ENTREVISTA 22/04/2015).

PEROBA: Quem fazia quem realmente pertence à folha do FUNDEB né? E se você deixar eles colocam todos os outros cargos que não é de direito dentro do FUNDEB. Né esta **é a função** você **analisar folha** quem

realmente se é o professor real que está na sala de aula, se está sendo aplicado os 60% essa parte toda e os 40%. (ENTREVISTA 20/03/2015).

JACARANDA: **A gente olhava era se entrou** aquele valor de acordo com a arrecadação, mas aí o próprio banco liberava pra gente do extrato o que entrou de cada um, e a gente também pedia na prefeitura e eles mandavam um relatório do que foi descontada, então a gente recebia e o controle era feito a partir daí, a gente acompanhava. (ENTREVISTA 02/03/2015).

Percebe-se que a atividade de rotina do Conselho era a conferência dos extratos para a análise de prestação de contas e, uma vez ou outra, um estudo sobre leis, decretos ou resoluções. Das atribuições do Conselho, a que realmente conseguiu intervir e acompanhar foi à análise de prestação de contas, principalmente no tocante à folha de pagamento. Realmente, conseguiram intervir em alguns casos que se apresentaram irregulares.

Participar de Conselho é uma prerrogativa de uma sociedade democrática, porém, para se representar e ter capacidade do efetivo controle social, faz-se necessário conhecimento, pois como diz Demo (2011, p. 97) o “[...] acesso a informação não é só poder, mas, sobretudo condição de vida democrática”, Nesse sentido, acesso à informação se constitui como pré-requisito para a efetivação da participação do CACS, seja na cristalização de ideologias dominantes ou para a transformação da consciência ingênua para a consciência crítica.

O conceito de Controle social está indiretamente presente no debate que se desenvolveu no século XIX entre os estudiosos interessados pelos temas sobre o curso geral da história, em particular sobre o conceito de previsão destacado por Comte e a proposição determinista de Spencer. Numa forma explícita o conceito de Controle social é formulado pelo sociólogo americano E. A. Ross, no fim do século passado, em duas importantes acepções que dominaram por muito tempo o debate sociológico: pela primeira acepção se entendem todos os processos que, ao determinar na interação as relações entre os vários indivíduos, levam a regular e a organizar o comportamento do homem e estabelecem condições de ordem social: pela segunda acepção se entende o controle exercido por um grupo sobre os próprios membros ou por uma instituição ou grupos de pressão e classes sociais sobre a população de uma sociedade ou parte dela. (BOBBIO, 1998, p. 284).

Para o estabelecimento e organização do controle, é necessário que os conselheiros tenham não só consciência de sua própria função, mas que seja principalmente um grupo mais organizado em duas dimensões: política e administrativa. Política nas questões de articulação com os seus pares, segmentos e sociedade civil, combinados com os processos de participação ativa nas tomadas de decisões, apontado nas entrevistas e análises de documentos como um dos limites do Conselho.

De acordo com as análises, o CACS não teve uma participação efetiva nas discussões em relação à educação e nem ao controle como deveria ter. Portanto, é importante dizer que em algumas situações, atuaram como controle sim, tomando decisões importantes, como por exemplo, exigindo do poder executivo a devolução dos recursos na conta do Fundo, como é apontado no relato do documento abaixo. Nos documentos, há narrativa onde os conselheiros perceberam desvio do recurso e prontamente tomaram a decisão e interviram como fiscalizadores do dinheiro público, solicitando a devolução do recurso ao Fundo e a correção dos desvios, como narra à secretária do CACS:

Antes, porém de proceder à análise dos extratos foi discutida a necessidade de adequação da folha de pagamento, a ser feita pelo Departamento de Recursos Humano que não ocupam mais cargos de confiança (comissionados) na Secretaria, mas continuam recebendo gratificação de função [...] Essa adequação será solicitada pelos representantes do FUNDEB, por meio ofício encaminhado à secretaria de Educação [...]. (ATA n. 025 de 01/09/2009).

[...] constatou-se também o pagamento de funcionário que exercem função gratificada, nesta gestão, com recursos do FUNDEB. Tal fato foi comunicado ao Departamento de Recursos Humanos, que já tomou as devidas providências, transferindo os para a folha devida [...] Constatou-se na folha de novembro, **o pagamento à professora [...] com recursos do FUNDEB, solicitamos a retirada tendo em vista que a professora está exercendo função burocrático-administrativa no interior da Secretaria.** Também se constatou o pagamento a funcionários de apoio dentro dos 60% destinados a professores, mas já foi feita a correção segundo informações da responsável pela folha de pagamento. (ATA 17/12/2009).

As documentações conferidas pelos conselheiros são os extratos bancários do Banco do Brasil, o extrato elaborado pelo Sistema Administrativo Financeiro e contábil da Prefeitura Municipal de Rondonópolis (SAFIRA) e a folha de pagamento. Agora em relação ao Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), foram mencionados em duas das Atas, as quais citam que os documentos foram utilizados para conferência e aprovação da prestação de contas, sendo eles: nota fiscal, relatório de despesa elaborado pelo sistema SAFIRA. O documento nota fiscal foi mencionado nas prestações de contas do PNATE no dia 16/02/2012 e 01/03/2013.

Conforme documentos analisados o CACS tem realizado apenas funções burocráticas, gerencialistas e tecnocráticas, com o objetivo de cumprir as disposições legais que regulamentam as transferências e aplicações dos recursos, as chamadas análises de prestação de contas, olhando as folhas de pagamentos, os relatórios emitidos pela prefeitura e extrato bancário como os créditos, até porque os conselheiros nunca receberam uma capacitação

sobre auditoria em prestações de contas, então como realizar o controle sem nenhum conhecimento contábil ou até mesmo sobre a gestão das políticas públicas. Monlevade aponta a criação dos Conselhos estaduais e municipais, na forma como foram organizados, como um dos limites do FUNDEF, ao argumentar que esses Conselhos foram constituídos

[...] sem a devida participação e representatividade da sociedade civil organizada, esse fato, aliado ao despreparo técnico dos conselheiros para auditar contas e a prática de as próprias autoridades coordenarem os conselhos, acabou comprometendo a transparência financeira e o objetivo dessa nova forma de controle (MONLEVADE, 2007, p. 39).

O posicionamento de Gohn (2007) com relação à atuação dos Conselhos é a de que

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 (GOHN, 2007, p. 92).

Percebe-se, na versão de Monlevade e de Gohn, que quando o Conselho é organizado formalmente passa a ter a capacidade de trabalhar as suas limitações com criatividade, buscando soluções para tais limites, como por exemplo, o da formação e o da capacitação que foram identificados pelos conselheiros como limite na atuação do CACS, registrado tanto em entrevistas como em documentos.

De acordo com Gohn (2011, p. 115),

Os conselheiros devem ter cursos de formação e atualização enquanto sujeitos políticos, que precisam ter como referência um modelo de participação social cidadão – com pluralidade e que respeite as diversidades culturais e as diferenças de raça, etnia, sexo, geração etc. respaldado por um projeto emancipatório que vislumbre mudanças na sociedade.

Os dados da pesquisa demonstram que os limites na atuação do Conselho centram-se na ausência de conhecimento sobre o que é a política do FUNDEF, qual a função e o papel do CACS dentro desta política e, principalmente, em função da inexistência de uma política de capacitação dos membros do CACS, em torno do que fazer e como fazer o trabalho no âmbito do Conselho. Conhecimento é elemento essencial para construção de relações e ações participativas no Conselho, é condição que deve ser garantida na atuação e participação com

poder de decisão, de posicionamento político coerente e crítico na democratização da gestão das políticas públicas.

Segundo o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (Cadernos do MEC), uma das questões centrais para a qualidade da participação é a capacitação dos conselheiros, para que possam exercer bem suas funções. É preciso entender, no entanto, que a implementação de políticas de capacitação do Conselho pode e deve ser uma prerrogativa do próprio CACS. É a partir dessa política de capacitação que o Conselho poderá obter o entendimento acerca do significado e do papel do Conselho na sociedade; o papel do conselheiro e o significado de sua própria representação; o CACS como mecanismo de controle social; a legislação da educação básica em especial a que regulamenta o Fundo; o significado da participação em relação ao sentimento de pertença e o funcionamento, organização e princípios básicos do sistema de ensino da rede em que atua. Daí ser a falta de uma política de formação um dos limites mais básicos do Conselho.

Há autores como Bonfante e Vieira (2011, p. 146) alegando que

A autonomia na atuação desses conselhos muitas vezes é reduzida em função da ausência de personalidade jurídica própria, fazendo com que eles dependam da administração para a realização de eventos, capacitações e até mesmo para a instalação e manutenção de uma estrutura física adequada, atos que dependem da movimentação de recursos. Há que se pensar, portanto, em tais possibilidades, no caso de se pretender, realmente, manter o conselho na esfera pública-estatal, dentro do regime jurídico-administrativo (BONFANTE; VIEIRA, 2011, p. 146).

É preciso, todavia, entender o perigo do enquadramento dos Conselhos dentro do regime jurídico administrativo, como parte da estrutura do Poder Executivo, uma vez que se não forem tomadas as devidas precauções e se isso vier a acontecer, os Conselhos podem ficar amarrados de uma forma que estes podem vir a perder o seu caráter principal, de atores na gestão do bem público, transformando-os em apenas observadores e jamais como responsáveis pelo exercício de controle no âmbito do CACS. Para os autores (BONFANTE; VIEIRA, 2011, p. 151), “De uma forma ou de outra, o que deve prevalecer é o ensejo de se praticar uma democracia mais ampla, plural e participativa com poderes de interferência real e direta por parte da sociedade civil organizada na gestão da coisa pública”.

O CACS se configura como um colegiado formado por representações sociais variadas e sua atuação deve acontecer com autonomia, sem subordinação e sem vinculação à administração pública nos âmbitos estadual e municipal. Com essas características, este conselho não deve ser entendido como uma unidade administrativa do governo local, porém

sua atuação deve ser pautada no interesse público, buscando o aprimoramento da relação formal e contínua com a administração pública, responsável pela gestão e aplicação dos recursos do Fundo. Contudo, no caso específico do CACS de Rondonópolis, a autonomia tem se apresentado como um dos limites na sua atuação.

Os dados obtidos na pesquisa documental e na pesquisa empírica revelam, ainda, que elementos como: as reuniões ordinárias, o envolvimento dos conselheiros, o controle e as análises de prestação de contas se constituem como possibilidades na atuação dos CACS. Alguns argumentos podem ser aqui mencionados como motivos que levam à compreensão do significado de cada um desses elementos enquanto possibilidades. Tais argumentos estão abaixo descritos.

As reuniões ordinárias normalmente trazem resultados positivos, atendem aos objetivos propostos, podem gerar conflitos, que quando bem administrados, contribuem com o desenvolvimento da gestão do CACS, sendo, portanto, uma ferramenta gerencial importante e indispensável. Estas reuniões se constituem como possibilidades porque é por meio delas que acontecem as discussões, mudanças nas ações e atos do CACS, pois enquanto existirem pessoas de acordo em reunir e discutir em nome de uma política que tem como lema a educação como direito de todos, existirá uma possibilidade de fazer uma gestão compromissada e comprometida.

Pensando na expressão “estiverem de acordo”, que vejo a possibilidade do diálogo como superação das diferenças na construção da coletividade, do bem comum e principalmente ver a condição humana do outro. Completo o raciocínio com a expressão: “reunidos” que significa comunhão, que é nada mais e nada menos que um bem comum, ou seja, os que ali vão, de alguma forma estão comprometidos com um projeto de educação, pode ser que ainda não saibam para onde vão, mas sabem o que querem, porque estão ali, afinal o trabalho do conselheiro do CACS/FUNDEB é uma atividade não remunerada, que após quatro ou oito horas de trabalho ele está ali disponível, envolvido e participando de uma discussão que trata do recurso da educação. Embora em alguns períodos as reuniões não tenham acontecido na periodicidade que estabelece a lei do Fundo e o regimento interno do CACS, continuo vendo esta como uma possibilidade de atuação na gestão do Conselho.

Outra possibilidade apontada na análise de dados foi a análise de prestação de contas. Os dados às revelam como parte fundamental e oportunidade dos conselheiros atuarem no controle dos recursos, pois através dela é possível verificar as aplicações, as transferências e as despesas dos recursos, como também os desvios, possibilitando a atuação do Conselho como interlocutor para as devidas correções ou como um agente de denúncia da sociedade

civil. Foi possível verificar em alguns registros já citados anteriormente, ações do CACS, solicitando as devidas providências em relação aos pagamentos indevidos, que não deixa de ser um desvio do recurso, pois se trata de outra fonte.

Por último, trato do envolvimento dos conselheiros, que quando solicitados compareceram e participaram, embora o envolvimento tenha sido mais representativo do que democrático, vejo como uma possibilidade, porque o que falta é uma formação ou capacitação para que eles se sintam preparados para atuarem como conselheiros.

Quando foi perguntado aos sujeitos: Qual é efetivamente o papel do CACS? Eles responderam:

ANDIROBA: Posso estar equivocada né, enganada, mas **eu penso que seria acompanhar a aplicação né, por meio de controle mesmo né**, de comprovantes e antes né de realmente ser aplicado eu sei que tem uma parte que é pra pagamento de servidor né, e tem outra que é possível de ser investido em outras áreas de manutenção, então assim, eu acho que deveria haver uma discussão pra realmente priorizar né, decidir o que é prioridade pra poder aplicar este dinheiro, e eu acho que isso não existe. **Nós simplesmente fazíamos a transcrição daqueles dados que vinham da prestação de contas da prefeitura** aqui desse setor financeiro e transcrevia para o livro ata e a gente assinava. Era uma análise burocrática (ENTREVISTA 22/06/2015).

ANGELIM: **Era fiscalizar né, fiscalizar estar sempre acompanhando**, só que assim a gente enquanto diretor exercendo uma função enquanto presidente é complicado você acompanhar toda a desenvoltura da máquina prefeitura, [...] gerir toda a parte do FUNDEB, porque na bem da verdade você tinha que estar especificamente destinada a essa função, que ai, ah vai usar, vamos supor vai usar tanto por cento do FUNDEB você estava ali, você estaria observando, teria acesso e é o que a gente não tem. A gente não tem acesso a isso, se teve outras gestões que tiveram acesso. Então eu tive acesso à folha de pagamento, ao extrato bancário [...]. Nós não participamos da licitação, nós não verificamos *in lócus*. Porque todos eles são voluntariado, todos eles exercem uma função dentro da administração (ENTREVISTA 19/03/2015).

ANGICO: Ah, o Conselho acho que **zelar por essa aplicação** do recurso corretamente né, se tem recurso suficiente pra folha de pagamento, vê as necessidades, as prioridades da educação do município pra ser aplicado o recurso do Fundo além da folha de pagamento se houver essa sobra de recurso né, mas eu acho que é esse o papel, fazer o acompanhamento né (ENTREVISTA 30/03/2015).

CEDRO-ROSA: Eu acho que é, é **acompanhar, é fiscalizar** é... É contribuir [...] o papel do Conselho é esse é acompanhar essa aplicação se achar que não tá de acordo ou se achar que outras áreas merecem maiores investimentos, é sentar com a administração e esclarecer né, contribuir (ENTREVISTA 27/03/2015).

JEQUITIBA: Fiscalizar, **fiscalizar e acompanhar** a gente tem que está sempre acompanhando porque realmente não é fácil, a destinação principalmente de recursos, esses recursos federais que vem ele [...] vindo onde está sendo destinado o dinheiro, mas tem que ser fiscalizado. Fiscalizar e acompanhar mesmo, porque senão toma outro rumo (ENTREVISTA 01/04/2015).

JATOBA: Da forma que era instituído o conselho a gente tinha papel efetivo de acompanhamento da destinação dos recursos conforme era vinculada pela legislação da época né (ENTREVISTA 17/03/2015).

MOGNO: É **acompanhar né, orientar os segmentos**, ele não tem poder de decisão, de falar faz isso, não é acompanhar, **fiscalizar**, né e orientar. Esse é o papel do Conselho, ele não tem poder de decisão de aprovar ou reprovado qualquer prestação de contas, que é que eles fazem lá, é que a gente faz lá, que é analisar a prestação de contas, tem algo errado orienta, porque também você não pode determinar você tem que orientar, tem o papel de fiscalizar e orientar, acompanhar todos os gastos, esse é o papel do conselho né (ENTREVISTA 31/03/2015).

PAU-BRASIL: É **o papel de fiscalizar efetivamente** não eu não acredito que não acontece efetivamente não, mas por ser uma obrigação porque se administração municipal, estadual federal que seja se ela tivesse como escolher em não colocar em não nomear ninguém pra Conselho pra acompanhamento das finanças públicas tenho certeza que não nomearia, nomeiam por obrigação e procura fazer com que não atrapalhe a administração pública né (ENTREVISTA 22/04/2015).

PEROBA: Fiscalizador, não tem outra palavra, é fiscalizar até porque é **a prerrogativa do Conselho é fiscalizar**, né. (ENTREVISTA 20/03/2015).

JACARANDÁ: Acompanhar. **Acompanhar a aplicação do recurso** né, vê se tá sendo aplicado, onde ele tem que ser aplicado, se tá sobrando recurso e de que forma este recurso está sobrando (ENTREVISTA 02/03/2015).

Na verdade, não falaram todas as atribuições do CACS, ficaram presos no que diz respeito à análise de prestação de contas, até porque o CACS tem outras atribuições, além de acompanhar a aplicação dos recursos. É perceptível que a ausência de capacitação ou formação para os Conselhos fez muita falta e foi possível observar nos registros das Atas, que teve mandato que iniciou e terminou e não leram o Regimento Interno do CACS. Então, faltou aos conselheiros a leitura do seu regimento para que não ocorresse o esquecimento de suas atribuições, para não ser apenas o objeto desta história, mas sim o sujeito dela, constatando e intervindo na realidade, mesmo que sem o poder de intervir, é claro que a função do CACS não é deliberar, mas sim fiscalizar, segundo parecer 04/2001 da Câmara de Educação Básica e Conselho Nacional de Educação ao Conselho Municipal do Estado de São Paulo.

Quando perguntado aos conselheiros sobre a questão do controle, alguns afirmaram não ter feito isso, mas contraditoriamente, ao analisar detalhadamente os documentos, foi possível verificar que houve sim o controle do bem público em algumas situações, bastante sérias na rede de ensino, nas quais o Conselho como um órgão de controle fez valer o seu direito e o seu dever enquanto tal, exigindo devoluções dos recursos aos cofres públicos. Foram situações esporádicas, mas que concentraram mais no período da segunda e terceira gestão do CACS/FUNDEB em Rondonópolis. Então, não há como negar que o Conselho teve sim uma participação decisiva, sem omitir os fatos, perfazendo um caminho democrático no exercício da cidadania. Pois, cidadania não é apenas exercer o direito do voto, mas sim, fazer cumprir o valor representativo deste voto e desafiar o sistema acompanhando e controlando o poder público.

Teixeira (1997) diz que

Entender a participação como processo implica perceber que nele há uma interação contínua entre os diversos atores que são partes, o Estado e outras instituições políticas e a própria sociedade, como um todo. Estas relações, complexas e contraditórias, exigem determinadas condições, que não dizem respeito apenas ao Estado, mas também aos demais atores e às condições estruturais e de cultura política que podem favorecê-la ou dificultá-la (TEIXEIRA, 1997, p. 188).

Teixeira entende que a burocratização dos Conselhos é uma consequência dada pela institucionalização, afirma que “Os institucionais podem dar-lhe um caráter de permanência e regularidade, mas também, contêm o risco de submeter os agentes sociais à lógica própria do poder, à racionalidade técnico-burocrática” (TEIXEIRA, 1997, p. 190).

Este é um risco que se corre, com a burocratização dos Conselhos e sendo o Conselho um fiscal controlador da sociedade, não há como fugir da responsabilidade de manusear papéis e mais papéis em sua prática, pois sua prática está relacionada com este fazer burocrático e tecnocrático.

Em síntese, é responsabilidade de o Conselho viabilizar, a partir dos limites e possibilidades, vivências democráticas, no fortalecimento da participação como tomada de decisão.

São conceitos como participação, controle social, democracia, representatividade que estabelecem a relação desses sujeitos sociais com o Conselho, como cada um concebe a educação e dialoga sobre tal realidade. Juntos, Conselhos de controle e sociedade podem criar formas e estabelecer meios de controle e de acompanhamento dos processos, das atividades e

definição da situação. Quanto mais os conselheiros se assumirem como eles são e compreenderem a razão de ser e porque eles devem ser ou agir desta ou daquela forma, serão capazes de promover um movimento de superação do saber do senso comum pelo conhecimento mais crítico, ou seja, os conselheiros precisam ter clareza do papel que representam junto aos seus pares e a sociedade em geral, sobre o tipo de participação ao qual estão ou desejam se filiar.

Para finalizar esta análise, ressalto que, embora a legislação que atribui ao CACS uma função de fiscalização e de controle não tenha conferido qualquer poder de decisão sobre os recursos do Fundo, não se pode desconsiderar que mesmo apresentando limites na atuação dos membros do Conselho, a criação desse espaço público com participação da sociedade na fiscalização dos recursos financeiros aplicados na manutenção do ensino representa uma conquista democrática e, ainda que insuficiente, conforme revelam os dados da pesquisa, pode e deve ser aprimorada, organizada de modo autônomo, com caráter propositivo com a possibilidade de exercício ativo e efetivo do controle social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui apresentado teve como objetivo compreender os limites e as possibilidades apresentadas pelo Conselho do FUNDEF e do FUNDEB no acompanhamento e controle da aplicação das políticas de financiamento, na rede municipal de ensino, do município de Rondonópolis/MT, no período de 1998 a 2014. Para a concretização do objetivo proposto, o foco centrou-se na gestão do Conselho, no concernente à participação nos processos de composição, organização, funcionamento e no seu papel específico, que é o acompanhamento e controle social da aplicação e prestação de contas dos recursos que compõem este dois fundos.

A pesquisa foi norteada por uma questão que aborda os limites e as possibilidades apresentadas para o Conselho do FUNDEF/FUNDEB no acompanhamento e controle da aplicação das políticas de financiamento da educação, no município de Rondonópolis-MT, abrangendo o período acima descrito.

Realizar uma pesquisa sobre um tema dessa natureza não foi nada fácil. A dificuldade apresentada passou pela exigência de adentrar diferentes áreas do conhecimento até então desconhecidas. Houve necessidade, por exemplo, de leitura de diferentes legislações, não só na área da educação, mas também em outras áreas, as quais contribuíram com a discussão acerca da natureza do Estado, das políticas públicas e políticas educacionais.

Na política de financiamento da educação, o Estado tem se apresentado como o principal mecanismo de controle, conhecido mais comumente de controle estatal, uma vez que é o Estado responsável pela: normatização e regulamentação das leis; da elaboração do Plano Orçamentário e responsável, também, pela administração dos recursos advindos de impostos e Transferências Constitucionais. Desempenha, ainda, um papel muito forte de interventor e de regulador das políticas públicas.

A essência da democracia e da cidadania está no exercício do poder, portanto, nos serviços prestados aos interesses coletivos e de responsabilidade social.

Do ponto de vista dialético, é a *práxis* que nos confere poder no funcionamento das organizações e da sociedade. Também é a *práxis* que fundamenta a autonomia, qualifica e desmitifica o exercício do poder.

A política é um campo de luta pelo poder, espaço em que todos buscam ser “dono do poder” e nesse movimento pelo poder nasce as políticas públicas, que são frutos de muitas lutas dos movimentos sociais, instituições, organizações sociais e não governamentais, enfim, da sociedade em busca da democracia e do direito do exercício à cidadania. Elas traduzem,

em seus processos de elaboração, implantação e resultados, as práticas e formas do poder político, as quais envolvem a distribuição e a redistribuição do poder. E se entendo que política é um campo de luta pelo poder, então não poderia ser diferente dentro e fora do Conselho, pois a finalidade do CACS é acompanhar, fiscalizar e supervisionar os recursos de uma política nacional, ou seja, repartição e execução de recursos financeiros, tratando-se de uma luta constante pelo exercício da democracia, da cidadania e de fazer-se representar perante o poder executivo e aos segmentos que representam.

Nesse sentido, a participação dentro dos Conselhos não pode ser de colaboração com o poder executivo, mas sim, de exercício de poder, de representatividade, de cidadania, de pertencimento ao público, tendo em vista que a função de um conselheiro consiste em defender e respeitar os interesses coletivos acima de tudo. Assim sendo, para exercer o poder de pertença há necessidade de o CACS definir qual é a sua função, enquanto mecanismo de controle dos recursos do FUNDEB e representante da sociedade civil, sem perder de vista a legislação. O conselheiro exerce uma função que é deliberativa, consultiva, mobilizadora, fiscalizadora ou outras definições, todavia, os resultados da pesquisa apontaram a falta de clareza dos conselheiros do CACS em relação ao seu papel e a sua função.

Neste prisma, os dados da pesquisa revelam que os conselheiros desconhecem o seu poder político e este fator pode explicar o motivo pelo qual agem sem fazer uso da força e do poder que possuem, resultando numa atuação inoperante, no sentido de que acabam sendo controlados pelo poder público, quando, na verdade, poderiam controlar. O poder político do Conselho retratado neste trabalho não é o da subversão, da dominação e nem a do consenso, mas sim o poder legítimo do servidor da cidadania.

Nesta pesquisa, os dados revelaram como limites a falta de acesso aos documentos e às informações referentes aos recursos, à falta de controle dos recursos, a falta de formação e capacitação aos conselheiros, a falta de autonomia, organização e arquivamento dos documentos, representatividade, participação, falta de comunicação e diálogo com os pares e com as instituições. Os dados demonstram, ainda, que se faz necessário tornar estes limites em possibilidades de trabalho para os conselheiros. Uma das possibilidades que pode ser constituída é o efetivo exercício do controle de recursos, até porque em alguns momentos das entrevistas revelam que no mesmo período que não há controle, acompanhamento, fiscalização, há momentos em que o conselho exerceu o papel de fiscalizador e manteve o controle sobre o bem público. Outro ponto que merece ser destacado diz respeito à composição do Conselho, referente à transparência do processo eletivo.

As leituras de documentos possibilitaram identificar tentativas do CACS na busca de abertura do acesso do Conselho às informações e documentações necessárias para a sua autonomia e atuação, realizando encontros com o poder executivo, mas faltou aos conselheiros o real conhecimento acerca de seu papel, para que pudessem estabelecer diálogo com o poder executivo e com os segmentos que representam.

Ao confrontar os discursos enunciados nas entrevistas com os registros de Atas foi possível perceber que as gestões do Fundo não são muito diferentes, embora existam aquelas que tentaram fazer uma administração diferenciada, buscando, inclusive, o apoio no poder executivo, na auditoria pública, na promotoria pública, no poder legislativo para garantir o fortalecimento da atuação do CACS, mas existem também, aquelas gestões que não conseguiram se articular enquanto Conselho com outras instâncias.

Em relação aos limites identificados na pesquisa, dois podem ser considerados como fatores que desencadeiam a não efetividade do exercício do papel pelo próprio CACS, sendo eles, a inexistência de uma política de formação e capacitação dos conselheiros e o segundo fator é a ausência do diálogo, ou seja, da comunicação com os seus pares. Argumento isto por entender que a formação ou capacitação pode contribuir com a preparação dos conselheiros para sua atuação, uma vez que, como diz Paulo Freire, o ser humano é um ser inacabado, portanto necessita de formação para a construção de ações e relações efetivas, até porque na prática, o ser humano também se educa e aprende. O conhecimento leva à conscientização do significado das contradições nas relações sociais, para uma *práxis* política participativa, pois quanto maior a conscientização, maior é a possibilidade de revelar ou descobrir a realidade.

A participação é um processo que envolve a interação permanente entre os sujeitos que fazem parte do processo, ou seja, Estado e sociedade. No entanto, a ausência de diálogo entre segmentos, sociedade e poder executivo pode desencadear uma gestão burocrática sem o prenúncio para a mudança.

Durante a pesquisa foi possível verificar o respeito e o compromisso dos entrevistados com o rigor da pesquisa, não omitindo fatos e responsabilidades, foram responsáveis em assumir que não conseguiram assumir de fato efetivamente o papel de órgão de controle social do CACS, enumerando vários fatores que contribuíram para que este papel não se concretizasse na realidade, mas também assumiram uma parcela do descumprimento do seu papel sem procurar culpados. Há um entendimento de que para a construção da autonomia do CACS é preciso oferecer todas as condições, como acesso à documentação e informações sobre o Fundo, estrutura administrativa, participação no planejamento orçamentário, abertura de diálogo entre administração, Conselho e sociedade. Alguns conselheiros reivindicaram a

disponibilidade de uma pessoa só para acompanhar as tramitações relativas ao recurso do FUNDEB, mas acredito que esta disponibilidade pessoal pode incorrer o risco de vínculo com o poder executivo, tirando qualquer possibilidade de conquista de autonomia do Conselho.

Todos colocam o acesso ao conhecimento, ou seja, a formação como um ponto propositivo e apontam que conselheiros tentaram garantir este acesso. Essa tentativa ressoa nas falas de alguns entrevistados como algo marcante enquanto exerceram seus papéis como gestores. Registra, ainda, que se faz necessário conhecer um pouco mais sobre a estrutura de funcionamento e organização desta política, tendo em vista que a ausência de conhecimento leva ao não comprometimento, à desqualificação, uma vez que e o desenvolvimento dos processos em que ocorre a experiência dentro dos Conselhos os qualifica como servidores da cidadania.

Desta forma, os Conselhos tanto podem assumir características burocráticas como instrumento de controle social valioso na constituição de uma gestão democrática, participativa e cidadã.

Talvez pela falta de compreensão da própria política pública do Fundo, que os conselheiros não conseguiram ter uma atuação mais representativa, pois em todo o percurso da pesquisa ficou evidente que eles não tinham conhecimento sobre a política de financiamento FUNDEF/FUNDEB.

Os registros das reuniões apresentam características evasivas, salvo os registros sobre prestações de contas que tem um caráter mais técnico, lembrando que este caráter técnico nem sempre foi adotado pelos conselheiros, porque há mandatos que registraram apenas o valor total das despesas e receitas.

Algumas gestões do FUNDEF/FUNDEB enfrentaram problemas com a ausência dos conselheiros nas reuniões, mas apresentam nas Atas registros de medidas tomadas na intenção de resolver o problema dos conselheiros faltosos, bem como, registros de adiamentos de reuniões por falta de quórum.

Também compreendo que se faz necessário a constituição de espaços públicos autônomos, como devem ser os Conselhos, por exemplo, garantindo a participação política das diversas representações de organizações sociais, enquanto espaços em que indivíduos possam exercer o direito de informar-se, de opinar, de controlar, de deliberar, enfim de articular ações coletivas em relação às políticas públicas.

Diante de tudo que foi discutido e analisado, vejo que a superação desta condensação de relações de poder está na capacidade do CACS em criar mecanismos para o exercício do controle a serviço da cidadania e da emancipação política.

A resposta está na forma como os conselheiros se relacionam com os seus pares, como concebem o mundo, a cidadania, a democracia e em especial como se veem em relação ao outro, pois acredito que a participação como tomada de decisão é um compromisso com a formação de novos dirigentes. Considero ser este o caminho para que o CACS possa superar seus limites e garantir possibilidades.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. 1ª ed. Brasileira, 2014, 6. ed. – São Paulo: Ed.WMF Martins Fontes, 2012.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília, 1997. (Cadernos ENAP; n.10).

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas dos métodos dos modelos pós-burocráticos: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**, In: Bresser Pereira, Luiz Carlos, SPINK, Peter. *A reforma do estado e a administração pública gerencial*; 5. Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003. p. 173-199.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajетória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de Administração Pública (edição especial comemorativa), 2007, p.67-85. Acesso em: 20/05/2013.

AFONSO, Almerindo Janela. **Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional**. Educação & Sociedade, ano XXII, nº 75, p. 15-32, Agosto/2001.

ALMEIDA, Milton Canuto. **Política de financiamento da educação**. A realidade do FUNDEB. *Cadernos de Educação/CNTE, ano XVIII*, n. 27, p. 137-150, Brasília, jul./dez. 2014. Acesso dia 25/08/2015.

AMBROSINI, T. F., **Educação e Emancipação Humana: uma fundamentação filosófica**. Thaumazein, Ano V, Número 09, Santa Maria (Junho de 2012), pp. 40-56.

ARENDT, Hannah. **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, Coleção debates, 1972.

ARROYO, Miguel G. Educação e exclusão da cidadania. In: BUFFA, Ester; ARROYO, Miguel G.; NOSELLA, Paolo. **Educação e Cidadania: quem educa o cidadão?** 2ªed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988.

ARROYO, Miguel G.; NOSELLA, Paolo. **Educação e Cidadania: quem educa o cidadão?** 2. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988.

ARRUDA, Marcos. **ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente?** In: HADDAD, Sérgio; TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

ARRUDA, Maria da Conceição Calmon. **Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil: bibliografia analítica - cadernos de Pesquisa** 2008, Vol.38, p.274-275.

ASPIS, Renata Lima; GALLO, Silvio. **Ensino de filosofia e cidadania nas “sociedades de controle”**: resistência e linhas de fuga. Pro-Posições, Campinas, v. 21, n. 1 (61), p. 89-105, jan./abr. 2010.

AZEVEDO, Fernando de; LOURENÇO FILHO, M. Bergstrom; TEIXEIRA, Anísio Spindola. **O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932)**. Revista HISTEDBR Online, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006. Acesso em: 20 de maio de 2013.

BALL, Stephen J. **Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação**. Currículo sem fronteiras, v.1, n.2 p. 99-116, jul/dez. 2001.

BALL, Stephen J; MAINARDES, Jefferson. **Políticas Educacionais: questões e dilemas**, 1ª ed., São Paulo: Cortez, 2011.

BELLO, José Luiz de Paiva. **Educação no Brasil: a História das rupturas**. Pedagogia em Foco, Rio de Janeiro, 2001. Acesso em: *dia 15 de maio 05 de 2.014*.

BENEVIDES, Cláudia do Valle. **Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil**. Universidade Federal Fluminense, fevereiro, 2011.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo Neoliberal e políticas educacionais**. 2. ed. Ed. Cortez – (Coleção Questões da nossa época), v. 56, 1999.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Ed. UNB, 11ª ed., vol. 1, 1998.

BOGDAN, R. C. e BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto/Portugal: Porto, 1994.

BONFANTE, Patricia dos Santos; VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Considerações sobre o regime jurídico dos conselhos gestores e de direitos no Brasil**. In: CUSTÓDIO, André Viana; VIEIRA, Reginaldo de Souza (organizadores). Estado, política e direito: Políticas públicas e direitos sociais, volume 3 – Criciúma: Ed. Unesc, 2011.

BORDIGNON, Genuíno. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Brasília: MEC, SEB, 2004.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro: 1934.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Constituição do Brasil de 1967**. Brasília 1967.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPÉRIO DO BRASIL. CARTA DE LEI DE 25 DE MARÇO DE 1824**, Rio de Janeiro, 1824.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Lei nº 16, de 12 de Agosto de 1834**. Rio de Janeiro 1834.

BRASIL, Instituto Brasileiro de geografia e estatística. **Dados do município de Rondonópolis – MT**, IBGE, Brasil, 2011.

BRASIL, Ministério da Educação. **Parâmetros Curriculares Nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais**. Secretaria da Educação Fundamental, MEC, 3.ed. Brasília: A Secretaria, 2001.

BRASIL, Palácio do Planalto. **Decreto nº 2.264 de junho de 1997**. Brasília, 1997

BRASIL, Planalto da República. **LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL- LEI N. 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Brasília, 1971.

BRASIL, Senado Federal. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: nº 9.394 20 de dezembro de 1996**. Brasília: 1996.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **LEI Nº 4.024, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1961 (LDB)**. Rio de Janeiro, 1964.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024**. Brasília, 2014.

BRASIL. **Manual de orientação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)**, Brasília, 1998.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996**. Brasília, 2006. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/e1496.pdf>, acessado dia 12/04/2014.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006**. Brasília, 2006. Acesso: dia 12/04/2014.

BRASIL. Senado Federal. **Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007**. Brasília, 2006. Acesso: dia 12/04/2014.

BRASIL. Senado Federal. **Lei nº 9,424 de 24 de dezembro de 1996**. Brasília: 1996.

BRASIL. Site do Planalto. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm, acessado dia 20/03/2014.

BRASIL. Site do Planalto. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111494.htm, acessado dia 02/07/2014.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Transferências de recursos e a Lei de Responsabilidade Fiscal: orientações fundamentais**, Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria - Geral de Controle Externo, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. **Entre o Estado e o Mercado: o público não-estatal**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (orgs). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999: 15-48.

BUCI-GLUCKMANN, Christine. **GRAMSCI E O ESTADO:** por uma teoria materialista da filosofia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. (Coleção pensamento crítico; v. 39).

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maria Costa. (Org.) **Política educacional: gestão e qualidade do ensino.** Brasília: Liber livro, 2009, p. 169-204.

CABRAL NETO, Antônio; FRANÇA, Magna. **Políticas de financiamento do Ensino Fundamental no Brasil:** possibilidades e limites. Contexto e educação, editora: UNIJUI, Ano 17 - nº 6 8 - out/dez. 2002 - p.9-39.

CARVALHO, Carin, Carlos Odilon da Costa, Célia Regina Appio, Neide de Melo Aguiar Silva **Educação jesuítica:** contexto, surgimento e desdobramentos. Revista Eletrônica de Ciências da Educação, Campo Largo, v. 7, n. 2, nov. 2008.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. O impacto da Implementação do FUNDEF nos Estados e Municípios: primeiras observações. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral. **Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento.** São Paulo: FUNDAP: Cortez, 2001.

CELLARD, André. Análise documental. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel-H.; LAPERRIÈRE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro P. **A Pesquisa Qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. 3ª ed. Editora: Vozes, 2008.

CEPAM - Centro de Estudos e pesquisas de Administração Municipal. Disponível em <http://www.cepam.sp.gov.br>, acessado dia 11/07/2014.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. **Gerencialismo.** Educ. Real., Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012. Acesso dia 10/02/2016. Disponível em: http://www.ufgrs.br/edu_realidade

CNTE. **Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.** Disponível em <http://www.cnte.org.br>, acessado em 11/07/2014.

Currículos sem Fronteiras. Disponível em <http://www.curriculossemfronteiras.org.br>, acessado em 10/07/2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **PARECER CNE/CEB 4/2001.** Rio de Janeiro, 2001.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento da educação:** novos ou velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2004.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB:** a redenção da educação básica? Campinas, SP: Autores Associados, 2008. – (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e os equívocos na legislação e documentação oficial.** Cadernos de Pesquisa, nº113, p.113-128, julho/2001.

DE JESUS CALDEIRA, Rosimeire; GARSKE, L. M. Novaes. **Financiamento da Educação: uma análise quanti/qualitativa**. Anais do SEMIEdu, 2014, GT 18 – Políticas educacionais da educação básica, pp.4509-4520.

DE OLIVEIRA, João Ferreira; FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra. **O PROGRAMA FUNDESCOLA: CONCEPÇÕES, OBJETIVOS, COMPONENTES E ABRANGÊNCIA A PERSPECTIVA DE MELHORIA DA GESTÃO DO SISTEMA E DAS ESCOLAS PÚBLICAS**. Educação & Sociedade, vol. 26, núm. 90, enero-abril, pp. 127-147 Centro de Estudos Educação e Sociedade, Campinas, Brasil, 2005.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1985.

DEMO, Pedro. **Política social, educação e cidadania**. Campinas, SP: Papyrus, 13ª ed. 2011 – (Coleção Magistério: Formação e trabalho pedagógico).

DOURADO, Luiz Fernandes. **Financiamento da educação básica**. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: ed. Da UFG, 1999. – (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v.69).

DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão da Educação Escolar**. 4,ª ed., Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso, Rede e-Tec Brasil, 2012.

DRAIBE, Sônia Miriam. **A experiência Brasileira Recente de Descentralização de Programas Federais de Apoio ao Ensino Fundamental**. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.); Alfredo Sarmiento Gómez [et.al]. **Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 2001.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. edição, editora: Globo, revista, 2001

FORTUNATI, José. O financiamento da Educação. In: PASQUINI, Adriana Salvaterra, SOUZA, Márcia M. Previato de. **Gestão Escolar e Organização do trabalho Pedagógico na Educação Básica, Porto Alegre**, Ed. ARTMED, 2011.

FRANÇA, Magna. **Política de financiamento do Ensino Fundamental e a descentralização financeira**. Os desafios da educação pública. UFPI, PPGed, GT 05 – Estado e Política Educacional, 2004.

FREIRE, Paulo. **Conscientização: teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra 1983 (Coleção Educação e Mudança), Vol. 1.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**, 40ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2005.

FREIRE, Paulo. **Política e educação: ensaios**. 5. ed. São Paulo, Cortez, 2001.(Coleção Questões de Nossa Época, v.23).

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996 (Coleção Leitura).

FREITAS, Ana Lúcia Souza de. **Pedagogia da conscientização: um legado de Paulo Freire à formação de professores**. 3. ed., Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

GARSKE, Lindalva Maria Novaes. **Educação Escolar no MST: intencionalidades pedagógicas e políticas**. Tese de doutorado, Universidade Federal de Goiás, UFG, Brasil, 2006.

GARSKE, Lindalva Maria Novaes. **Um novo fazer administrativo e pedagógico no processo de democratização da escola pública**. Dissertação de Mestrado. Cuiabá, UFMT, 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação. Instituto de Educação. Universidade Federal de Mato Grosso.

GARSKE, Lindalva Maria Novaes; SILVA, Iorim Rodrigues da. **Gestão democrática como projeto coletivo: limites e possibilidades**. In: CARDOSO, Cancionila Janzkovski; CARVALHO, Ademar de Lima; SILVA, Adelmo Carvalho da. **Formação docente e práticas educativas na escola**. Cuiabá: EdUFMT, 2015.

GENTIL, Heloísa Salles. **Formação docente – no balanço da rede entre políticas públicas e movimentos sociais**. Dissertação (Mestrado) apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais na Contemporaneidade**. Revista Brasileira de Educação, V.16, n.47, maio-ago, 2011.

GOHN, Maria da Glória. **História dos Movimentos e Lutas Sociais a Construção da Cidadania dos brasileiros**. 8.ed., São Paulo: Ed. Loyola, 2013.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed., São Paulo, Cortez, 2007. (Coleção questões da nossa época; v. 84).

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed., São Paulo, Cortez, 2011. (Coleção questões da nossa época: v. 32).

GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos**. Vol. II, Editora: SEARA NOVA, 1977.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da Cultura**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, 8.^a ed., Editora: Civilização Brasileira, 1991.

HADDAD, Sérgio; WARDE, Mirian Jorge; TOMMASI, Livia de. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 6. ed., São Paulo: Cortez, 2009.

HEIDMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. IN: HEIDMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2. ed., 2010.

HISTEDBR -Grupo de Estudos e Pesquisas "História, Sociedade e Educação no Brasil". Faculdade de Educação - UNICAMP. Disponível em http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e, acessado dia 12/07/2014.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/pesquisa/pesquisa>, acessado dia 15/03/2014.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, disponível em <http://portal.inep.gov.br/>

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução de Célia Neves e Aldérico Toríbio, 2. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

LIMA, Maria José Rocha. **Origem dos fundos para a educação**: breve histórico. In: LIMA, Maria José Rocha; ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital. FUNDEB: dilemas e perspectivas. Brasília: Ed. Independente, 2005.

LOUREIRO, João de Jesus Paes. **Descentralização, municipalização e Fundef no Pará**. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento. 2ª ed., São Paulo: FUNDAP: Cortez, 2001.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica como política pública**. RBPAE – v.26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**: Tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2ed. –São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MASSON, Gisele. A importância dos fundamentos ontológicos nas pesquisas sobre políticas educacionais: contribuições do materialismo histórico-dialético. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádiada. (org). **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas, SP: Autores Associados, Brasília, DF, UNB, 2014. (Coleção Políticas Pública de Educação).

MONLEVADE, João. **Para entender o FUNDEB**. Ceilândia, Idéa, 2007.

MONLEVADE, João. **Educação pública no Brasil: contos & descontos**. Ceilândia-DF. : Ed. Idéa, 1997.

MONLEVADE, João. **Valorização Salarial dos Professores: o Papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores de educação básica pública**. Campinas: [s.n.], 2000.

MOURA, Ana Paula Monteiro de; MONTEIRO, Adriana Lima. **O papel do Conselho de Acompanhamento e controle social do FUNDEB na fiscalização do Programa de Apoio ao Transporte Escolar no Estado do Piauí**. Campina Grande: REALIZE Editora, 2012.

NAVARRO, Ignez Pinto. **Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania**. Brasília: MEC, SEB, 2004.

NOBRE, Marcos. **A teoria crítica**. 3. ed., Rio de Janeiro, ed. Zahar, 2011.

NORONHA, Olinda Maria. **Políticas neoliberais, conhecimento e educação**. Campinas, SP, Editora Alínea, 2002.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag – Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PENNA, Lincoln de Abreu. (org.). **Manifesto políticos: do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: E–Papers, 2.008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Ed. 34, 1996.

PERRONE, Lucas. **Retrospectiva 2012**. Domingo, 30 de Dezembro de 2012, 19h57. **RDNEWS - Notícias e Bastidores da Política em Mato Grosso**, Rondonópolis MT, Acesso: 14/07/2014.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

REZENDE, M.; BAPTISTA, T. W. F. **A Análise da Política proposta por Ball**. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. p.173-180 .

RODRIGUEZ, Maria Victória. **Pesquisa social: contribuições do método dialético materialista histórico-dialético**. In: CUNHA, Célio da; SILVA, Maria Abádia da; SOUSA, José Vieira de. (Org.). Campinas, SP: Autores Associados, Brasília, DF: Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, UnB, 2014.

RODRIGUEZ, Vicente. **Financiamento da Educação e Políticas Públicas: O e a FUNDEF e a Política de Descentralização**. Caderno Cedes, ano XXI, nº55, p.42-57, novembro/2001. Acesso em: 10/03/2013.

RONDONÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **Decreto nº 6.869, de 28 de março de 2013**. Rondonópolis – MT, 2007. Rondonópolis – MT, 2007.

RONDONÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **Decreto nº 5.389, de 27 de fevereiro de 2009**. Rondonópolis – MT, 2007. Rondonópolis – MT, 2007.

RONDONÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **Decreto nº 6.150, de 31 de março de 2011**. Rondonópolis – MT, 2007. Rondonópolis – MT, 2007.

RONDONÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **Decreto n° 7.573, de 27 de abril de 2015.** Rondonópolis – MT, 2007. Rondonópolis – MT, 2007.

RONDONÓPOLIS, Prefeitura Municipal de **REGIMENTO INTERNO DO CACS do município de Rondonópolis-MT.** Rondonópolis-MT, maio, 2000.

RONDONÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **Decreto n° 3.302 de 24 de maio de 2001.** Rondonópolis – MT, 2007. Rondonópolis – MT, 2007.

RONDONÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **Decreto n° 3.622 de 20 de março de 2003.** Rondonópolis – MT, 2007. Rondonópolis – MT, 2007.

RONDONÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. Decreto n° 4.015 de 19 de abril de 2005. Rondonópolis – MT, 2007. Rondonópolis – MT, 2007.

RONDONÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **Decreto n° 2.950 de 09 de dezembro de 1997.** Rondonópolis – MT, 2007.

RONDONÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **Decreto n°5.397, de 26 de março de 2009.** Rondonópolis – MT, 2007. Rondonópolis – MT, 2007.

RONDONÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **Decreto n° 3.998, de 29 de março de 2005.** Rondonópolis – MT, 2007. Rondonópolis – MT, 2007.

RONDONÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **Decreto n° 4.551, de 22 de março de 2007.** Rondonópolis – MT, 2007. Rondonópolis – MT, 2007.

RONDONÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **Decreto n° 7.067, de 11 de setembro de 2013.** Rondonópolis – MT, 2007. Rondonópolis – MT, 2007.

RONDONÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **Decreto n° 3.037 de 01 de março de 1999.** Rondonópolis – MT, 2007. Rondonópolis – MT, 2007.

RONDONÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **Decreto n° 3.208 de 03 de agosto de 2000.** Rondonópolis – MT, 2007. Rondonópolis – MT, 2007.

RONDONÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **LEI N° 2.705/97.** Rondonópolis – MT, 1997.

RONDONÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **LEI N° 5.071, de 08 de março de 2007.** Rondonópolis – MT, 2007. Rondonópolis – MT, 2007.

SANTOS, Ivanete Rodrigues dos. **A questão da participação nos conselhos de educação no Brasil e em Portugal.** Cuiabá: EDUFMT, 2013.

SECHI, Leonardo. **Políticas Públicas** – conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed., Ed. CENGAGE LEANIRG, 2012.

SENA, Paulo. **A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.** R. bras. Est. pedag., Brasília, v. 83, n. 203/204/2005, p. 7-22, jan./dez. 2002.

SERAFIM, Lizandra; TEIXEIRA, Ana Cláudia. **Controle social das políticas públicas.** Participação popular na construção do poder local, Repente, Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – nº 29 – agosto/08, <http://www.polis.org.br/uploads/1058/1058.pdf>, acesso dia 12/04/2016.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Educação, sujeito e história.** São Paulo: Olho d'Água, 2001.

SILVA, Alexandre Carnevali. **A autoridade no espelho (Princípios para uma boa gestão).** Câmara Brasileira de Jovens Escritores, Rio de Janeiro, julho/2010.

SINPRODF - Sindicato dos Professores no Distrito Federal. Disponível em <http://www.sinprodf.org.br/>, acessado dia 12/07/2014.

SOARES, Maria Clara Couto. **Banco Mundial: políticas e reformas.** In: HADDAD, Sérgio; TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge. O Banco Mundial e as políticas educacionais. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2009.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas:** uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano B, nº16, p.20-45, julho/dez/2006.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Revista AATR-BA 2002. Acesso em: 10/08/2015.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **As dimensões da participação cidadã.** CADERNO CRH, Salvador, n. 26/27, p.179-209, jan./dez. 1997.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade.** Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/57253448/03-Aatr-Pp-Papel-Politiclas-Publicas>, acessado dia 16/03/2014.

TORRES, Carlos Alberto. **Democracia, Educação e multiculturalismo:** dilemas da cidadania em um mundo globalizado. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

TORRES, Carlos Alberto. **Estado, Privatização e Política Educacional** – elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo (org.). Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação. 19.ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação, São Paulo: Atlas, 1987.

UERJ. **Análise de Políticas na Saúde.** Disponível em <http://www.ims.uerj.br/ccaps>, acessado dia 10/03/2014.

VAZQUEZ, Daniel Arias, **Desequilíbrios regionais no financiamento da educação:** a política nacional de equidade do FUNDEF - Rev. Sociol. Polit. n.º24, p. 149-164 – 2.005.

VIANNA, Ilca Oliveira de Almeida. **Planejamento Participativo na Escola:** um desafio ao educador. São Paulo: EPU, 1986. (Temas básicos de educação e ensino)

WAHRLICH, BEATRIZ M. DE SOUSA. **Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente.** R. Adm. públ., Rio de Janeiro, (8): 27-75, abr./Jun. 1974.

ZAGO, Luís Henrique. **O método dialético e a análise do real.** Revista kriterion, Belo Horizonte, nº 127, Jun./2013, p. 109-124. Acesso: dia 20/01/2016. <http://www.scielo.br/pdf/kr/v54n127/n127a06>

APÊNDICE A – INSTRUMENTO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA
BLOCO 1 – IDENTIFICAÇÃO DO SUJEITO (PERFIL)

1.1 -Nome_____

1.2 - Cargo do concurso:_____

1.3- Tempo de serviço:_____

1.4 - Formação acadêmica:_____

1.5 - Tempo no conselho – período de duração ou vigência:

1.6 - Qual era a sua função na rede quando estava no conselho?

1.7 - O que mais te marcou como conselheiro?_____

1.8 - Conte-nos como foi sua experiência como (presidente/secretário) do CACS?_____

BLOCO 2 – CONSELHO/COMPOSIÇÃO

2.1 – Qual a importância do CACS com relação ao controle na aplicação dos recursos na educação municipal em Rondonópolis?

2.2 – Para você, qual é efetivamente o papel do CACS?

2.3 – Você considera que o CACS tem exercido efetivamente o seu papel?

2.4 - Como foi a organização do conselho durante a sua gestão? (Quem participava do conselho? Como foram escolhidos? Como funcionava? Em que local aconteciam as reuniões do conselho?)

2.5 – Como o Conselho desenvolvia as suas ações enquanto instrumento de controle na arrecadação, aplicação e prestação de contas dos recursos?

BLOCO 3 – ATUAÇÃO DO CONSELHO

3.1 - Fale sobre as atividades desenvolvidas pelo o conselho durante a sua gestão.

3.2 – Das atividades desenvolvidas pelo o conselho, qual você considera mais importante como órgão de controle?

3.3 - Como você considera a relação entre Conselho/ Secretaria de Educação/ Prefeitura? Essas relações interferem no desempenho do conselho?

3.4 – Houve participação do conselho no planejamento orçamentário da SEMED?

() Sim () Não por quê?

3.5 – Para você, a participação no planejamento orçamentário é importante para o conselho? E por quê?

3.6 – Durante o tempo em que esteve no conselho houve uma política de formação para os conselheiros? () Sim () Não

Se houve, quem ofereceu essa formação?

3.7 - A pouca informação sobre o conselho dificulta a atuação de seus membros? Porquê?

3.8 – Como era o envolvimento dos conselheiros na implementação de suas atividades? Participavam das reuniões? Participavam das discussões com a SEMED, Prefeitura e Câmara?

3.9 – No período em que foi conselheiro, houve alguma política de comunicação com a rede de ensino e com a sociedade em geral? Como isso ocorreu?

BLOCO 4 – GESTÃO

4.1 – Para você, como deveria ser a gestão do CACS?

4.2 – Para você, o conselho tem feito uma gestão que tem garantido o cumprimento de sua função como órgão de controle?

APÊNDICE – B - TERMO DE CONSENTIMENTO DE USO DE DADOS DE ENTREVISTA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado para participar, como voluntário, da pesquisa conduzida por Rosimeire de Jesus Caldeira e Lindalva Maria Novaes Garske. Após ser esclarecido sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias, uma delas é sua e a outra é do pesquisador responsável. Em caso de recusa você não terá nenhum prejuízo em sua relação com os pesquisadores ou com a instituição da qual eles fazem parte. O objetivo desta pesquisa é compreender os limites e possibilidades apresentadas pelo Conselho do FUNDEF e do FUNDEB no acompanhamento e controle da aplicação das políticas de financiamento, na rede de municipal de ensino, no município de Rondonópolis/MT, no período compreendido entre 1.998 a 2.014. Sua participação nesta pesquisa consistirá em participar de uma entrevista semiestruturada que será gravada, depois transcrita e enviada a você para que avalize ou não a utilização da mesma. Os riscos relacionados à sua participação na pesquisa são nulos e são garantidos o sigilo e a confidencialidade. Os benefícios para você enquanto participante da pesquisa, são, de natureza coletiva, uma vez que os resultados ampliam a discussão sobre o tema. Os dados referentes à sua pessoa serão confidenciais e garantimos o sigilo de sua participação durante toda pesquisa, inclusive na divulgação da mesma. Os dados serão divulgados de forma a não possibilitar sua identificação, sendo assegurada a privacidade e confidencialidade quanto à sua identidade. Você receberá uma cópia desse termo onde há o nome, telefone e endereço dos pesquisadores responsáveis, para que você possa localizá-los a qualquer tempo. A pesquisa além de contar com a entrevista semiestruturada, ainda lançará mão dos documentos oficiais do conselho para a realização da análise documental. As pesquisadoras Rosimeire de Jesus Caldeira e Lindalva Maria Novaes Garske podem ser encontradas na Universidade Federal de Mato Grosso, Rodovia Rondonópolis / Guiratinga, km 06. E-MAIL. TELEFONE. lindalvanovaes@gmail.com, (66) 96140452, meire.caldeira@hotmail.com (66) 9681-1967.

Considerando os dados acima, CONFIRMO estar sendo informado por escrito e verbalmente do objetivo desta pesquisa e em caso de divulgação AUTORIZO a publicação.

Eu, _____ idade: _____ sexo: _____

Naturalidade: _____ portador (a) do documento RG Nº: _____ declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Assinatura do participante _____

Assinatura do pesquisador principal _____

Data (Cidade/dia, mês e ano) _____, _____ de _____ de 2015.