

JOSE WELLINGTON MARINHO DE ARAGÃO

**OS CONSELHOS MUNICIPAIS DO FUNDEF: GESTÃO DEMOCRÁTICA
E CONTROLE SOCIAL**

**Tese de Doutorado apresentada ao Colegiado do
Programa de Pós-Graduação em Educação da
Universidade Federal da Bahia – UFBA,
Faculdade de Educação, como requisito final para
a obtenção do Grau de Doutor em Educação.**

Orientador: Prof. Dr. Robert E. Verhine

**SALVADOR
2003**

Biblioteca Anísio Teixeira – Faculdade de Educação - UFBA

A659 Aragão, José Wellington Marinho de.
Os conselhos municipais do FUNDEF: gestão democrática e controle social / José Wellington Marinho de Aragão. - Salvador: J. W. M. de Aragão, 2003.
318 f. ; il

Orientador: Prof^o. Dr. Robert E. Verhine
Tese (doutorado) – Faculdade de Educação,
Universidade Federal da Bahia.

1. Políticas públicas. 2. Participação democrática.
3. Gestão democrática do ensino. 4. Controle social. I.
Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação.
II. Verhine, Robert E. III. Título.

CDD 379.2 – 20.ed.

TERMO DE APROVAÇÃO

JOSÉ WELLINGTON MARINHO DE ARAGÃO

Os Conselhos Municipais do Fundef: Gestão Democrática e Controle social

Tese aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Educação, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Dora Leal Rosa _____
Doutora em Educação, Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Federal da Bahia

Inaiá Moreira de Carvalho _____
Doutora em Sociologia, Universidade do Estado de São Paulo (USP)
Universidade Federal da Bahia

Kátia Siqueira de Freitas _____
Ph.D. em Educação, Pennsylvania State University (EUA)
Universidade Federal da Bahia

Robert EvanVerhine _____
Ph.D. em Educação Universitat Hamburg (AL)
Universidade Federal da Bahia

Romualdo Portela de Oliveira _____
Doutor em Educação, Universidade do Estado de São Paulo (USP)
Universidade do Estado de São Paulo

Salvador – Bahia, 18 de junho de 2003

A Milú

A Diogo

A Marta

Pelo o que houver de gratificante para eles neste trabalho.

Como muito carinho ofereço.

AGRADECIMENTOS

Diversas pessoas e instituições cooperaram comigo na elaboração deste trabalho de pesquisa. Os acertos que por acaso sejam encontrados no corpo do trabalho devem-se sobretudo ao apoio de variada ordem e à compreensão paciente de muitos que me acompanharam nesse percurso de cinco anos. A todos quero deixar registrado aqui o meu apreço, admiração e, principalmente, o meu muito obrigado!

Aos colegas de ofício do Departamento de Educação I da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, por ter –me concedido dois semestres de afastamento total de minhas atividades docentes. Um semestre para eu puder cumprir uma bolsa “doutorado sanduíche” em Lisboa no período de novembro de 2000 a abril de 2001. Outro semestre para que eu, finalmente, pudesse redigir a tese, no período de novembro de 2002 a abril de 2003.

Ao CNPq, quero de uma forma muito reconhecida agradecer a oportunidade que me foi dada com uma bolsa de estudo na Universidade de Lisboa, no seu importantíssimo Programa de Bolsa Sanduíche no Exterior, para eu poder desenvolver e complementar minhas informações sobre Políticas Públicas e Gestão da Educação na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. Foi através dessa bolsa de estudo que fiquei conhecendo profissionais competentes que atuam nessa Faculdade como docentes e pesquisadores.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Mestrado e Doutorado, da Faced-UFBA, mais particularmente aos Coordenadores de Colegiado, professor Miguel Bordas e a professora Terezinha Miranda, meu muito obrigado por tudo. O professor Bordas, além de ter sido o Coordenador do Colegiado da pós-graduação nos primeiros quatro anos do curso, foi também meu professor. A professora Terezinha Miranda foi a

Coordenadora do Colegiado da pós-graduação no último ano da minha permanência no curso até à entrega definitiva e defesa da tese. Agradeço vivamente aos demais professores da pós-graduação e aos colegas do curso de doutorado em educação que tive a oportunidade de conviver, dialogar e aprofundar conhecimentos para o desenvolvimento do meu projeto de tese. Um agradecimento também aos funcionários da Biblioteca Anísio Teixeira (Faced/UFBA), especialmente a Sônia Vieira pela elaboração da ficha catalográfica da tese.

Um agradecimento especialíssimo ao Curso de Mestrado em Ciências da Educação, área de Administração da Educação da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, particularmente nas pessoas dos atenciosos professores João Barroso, meu orientador de estudos; João Pinhal, que possibilitou-me acompanhar as suas aulas de “Administração Local da Educação” pertencente ao currículo da licenciatura em ciências da educação daquela faculdade e que veio a tornar-se um grande amigo; e Natércio Afonso, que aquiesceu em que eu pudesse assistir as suas aulas sobre metodologia de “Investigação nas Ciências da Educação”, disciplina do curso de Mestrado em Ciências da Educação – área de Administração da Educação.

Aos colegas do Mestrado em Ciências da Educação da FPCE/ UL – nas suas duas áreas “Educação contínua” e “Administração da Educação”, meu muitíssimo obrigado pelo carinho e atenção que sempre tiveram com o “Zé Brasileiro”. Vocês foram demais! Sou-lhes bastante grato pelas oportunidades de conhecimento, convívio e lazer.

Aos meus queridos conselheiros – também figuras anônimas – que aquiesceram em conceder-me as diversas entrevistas, os papos intermináveis e a oportunidade de observar o funcionamento do Conselho do Fundef em uma ou duas de suas reuniões

ordinárias. Quero agradecer-lhes por tudo e dizer-lhes que neste trabalho fiz um esforço para entender e saber interpretar as dificuldades, angústias, expectativas e vontade denodada de quererem servir como cidadãos à causa da educação pública nos seus respectivos municípios. Sem os depoimentos de vocês esta tese não chegaria ao fim. Muitíssimo obrigado mesmo! Faço votos de que os resultados deste trabalho possam servir para encorajá-los na luta por uma escola pública, gratuita e de qualidade para todos, onde prevaleça sempre a narrativa da construção da cidadania.

Um agradecimento especialíssimo ao professor Robert Verhine que soube com muita maestria orientar-me no caminho da delimitação precisa do objeto de estudo do meu projeto de tese. Sem a sua orientação perspicaz este trabalho dificilmente teria sido concluído. Aos funcionários técnico-administrativos do ISP, especialmente a Marilda, Graça, Zezé, Luiz Fernando e Paulo Vilaça. À equipe de pesquisadores e estagiários do professor Verhine: Lílian, Marcos, Ana Lúcia, Cláudia, Daniela, Márcia e Miriane.

Quero também agradecer à minha família e aos meus amigos citados e não citados, que sempre se mantiveram interessados pela minha sorte na pretensão de ser doutor em educação. Aos amigos e familiares de Lisboa, especialmente Luiz Filipe, Teresa, dona Elisa (minha sogra), Dinha, Tiago e dona Maria Fernanda. Reconheço aqui, com muita gratidão, o apoio decidido dos meus entes queridos, submetidos a uma série de sacrifícios e, sobretudo, de subtração de horas de convívio e lazer, durante a realização deste trabalho. Aliás, digo mesmo que a tese só se concluiu devido à força que me deu na reta final minha companheira há vinte e cinco anos, em todos os sentidos e sentimentos.

A todos, citados ou não, daqui e d'além mar meu muitíssimo obrigado!

O ensino será ministrado com base nos princípios de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, gestão democrática do ensino público e garantia de padrão de qualidade. (Art. 3º, LDB nº 9.394/96)

O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e também o Ministério Público, pode acionar o Poder Público para exigí-lo. (Art. 5º, LDB nº 9.394/96)

O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei. (Art. 4º, Lei nº 9.424/96, de criação do Fundef).

RESUMO

A pesquisa, desenvolvida numa abordagem qualitativa, apresenta e analisa comparativamente quatro estudos de caso sobre o Conselho do Fundef, em Municípios baianos, no período de 1998 a 2001. Faz uma análise tanto do processo institucional de criação, instalação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, segundo determina a Lei Federal nº 9.424/96, como também, examina a visão dos conselheiros sobre si mesmos e sobre o papel institucional desses órgãos de representação social. São analisados aspectos da escolha, nomeação e legitimidade na representação social, além da questão da participação efetiva e da capacitação profissional dos conselheiros para o desempenho das suas funções. Neste trabalho de investigação revela-se que o exercício da prerrogativa de acompanhamento e controle social por parte dos conselheiros praticamente inexistente em virtude do caráter mais estatal do que social desses órgãos. A análise dos dados empíricos revela uma situação pouco auspiciosa nas competências exercidas por esses conselheiros do Fundef quanto ao desempenho das suas atribuições previstas na legislação federal. Os conselheiros, na sua grande maioria, desempenham funções de meros conferentes de prestação de contas e de verificação contábil de processos administrativos (pagamento de despesas pela conta vinculada do Fundef). As principais conclusões deste estudo indicam que nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef existe uma presença expressiva do executivo municipal influenciando na condução das suas ações e que esses órgãos apresentam também um caráter mais fiscalista do que propriamente de avaliação do mérito da aplicação dos recursos do Fundo em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e na valorização do seu magistério.

ABSTRACT

This study, based on a qualitative approach, presents and comparatively analyzes four case studies about the Fundef Council, conducted in Bahian municipalities and covering the period 1998-2001. It analyzes the institutional processes associated with the creation, installation and operation of the Municipal Councils for the Monitoring and Social Control of Fundef, as determined by Federal Law no. 9.424/96. It also examines the viewpoint of the council members with regard to both themselves and the institutional role that the representative councils perform. The study examines social representation in terms of aspects such as selection, nomination and legitimization, and it analyzes the effective participation and professional capacitation of the council members. The investigation reveals that the functions of monitoring and control are practically non-existent in virtue of the fact that the councils can be characterized as being more statist than social in nature. An analysis to the empirical data reveals an inauspicious situation with respect to the competency with which council members perform the tasks and responsibilities stipulated in federal legislation. The majority of the counselors merely confer and verify routine administrative accounts (such as the payments made through the Fundef bank account). The principal conclusions of the study indicate that the work of Councils for the Monitoring and Social Control of Fundef is strongly influenced by the fact that the chief municipal executive is typically a council member. Moreover, it is clear that the councils are more involved with fiscal oversight than with evaluating the merit of how Fundef resources are utilized for the maintenance and development of fundamental education and the promotion of teacher valuation.

RESUMEN

La pesquisa desarrollada en una abordaje cualitativa, presenta y analiza comparativamente cuatro estudios de caso sobre el Consejo del Fundef, en Departamentos bahianos, en el periodo de 1998 a 2001. Hace un análisis tanto del proceso institucional de creación, instalación y funcionamiento de los Consejos Municipales de Acompañamiento y control social del Fundef, conforme determina la Ley Federal nº 9.424/96, como también, examina la visión de los consejeros sobre sí mismos y sobre el papel institucional de esos organismos de representación social. Son analizados aspectos de elección, nombramiento y legitimidad de la representación social, como así también, de la participación efectiva de la capacitación profesional de los consejeros para el desempeño de sus funciones. En este trabajo de investigación revelase que el ejercicio de la prerrogativa de acompañamiento y control social por parte de los consejeros prácticamente inexistente en virtud del carácter más estatal de que social de esos órganos. El análisis de los datos empíricos revela una situación poco auspiciosa en la competencia ejercida por esos consejeros del Fundef cuanto al desempeño de sus atribuciones previstas en la legislación federal. Los consejeros en su gran mayoría, desempeñan funciones de simples verificadores de prestación de cuentas y de verificación contable de procesos administrativos (pagamento de gastos hechos en la cuenta vinculada al Fundef). Las principales conclusiones de este estudio indican que en los Consejos de Acompañamiento y Control Social del Fundef existe una presencia expresiva del ejecutivo municipal influenciando la conducción de sus acciones y que esos órganos presentan también un carácter más de fiscalización de que propiamente de evaluación del mérito de la aplicación de los recursos del Fondo en manutención y desenvolvimiento del ensino fundamental y en la valorización de seu magisterio.

RÉSUMÉ

Adoptant une démarche qualitative, cette thèse présente et analyse comparativement quatre études de cas sur le Conseil du Fundef, dans des Municipalités bahianaises, pendant la période 1998-2001. Outre l'analyse du processus institutionnel de création, de mis en place et de mis en marche des Conseils Municipaux de Surveillance et de Contrôle Social du Fundef réglementés par la Loi Fédérale n. 9.424/96, la thèse examine la vision que les conseillers se font d'eux-mêmes et du processus mentionné. En ce qui concerne l'étude des Conseils Municipaux, la thèse prend en considération, d'une part, des aspects comme le choix, la nomination et la légitimité de la représentation sociale des conseillers ; d'autre part, elle examine les niveaux de participation et de qualification professionnelle des conseillers. A travers cette enquête on découvre que les conseillers n'exercent pratiquement pas leur prérogative de surveillance et contrôle social, en raison du caractère plutôt étatique que social de ces organismes. L'analyse des données empiriques révèle une situation inquiétante à propos de la façon dont les conseillers développent leurs attributions. En général, les conseillers ne font qu'examiner les prestations de comptes et vérifier les données comptables des procès administratifs (paiement des dépenses par le biais du compte attaché au Fundef). Les principales conclusions de cette étude indiquent que la présence très forte de l'exécutif municipal dans les Conseils d'Accompagnement et Contrôle Social du Fundef finit par influencer la conduction des actions des Conseils. En outre, ces organismes présentent un caractère plutôt fiscaliste que d'appréciation du mérite de l'application des ressources du Fundef dans la manutention et dans le développement de l'enseignement primaire.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Principais características demográficas, sociais e financeiras, segundo os municípios de cada estudo de caso – Bahia, 2000-2001	101
Tabela 2	Evolução das matrículas por níveis e modalidades de ensino segundo as redes municipal e estadual, 1996-2001. Município do EC-I	110
Tabela 3	Número total de estabelecimentos de ensino da educação básica, segundo as dependências administrativas das redes públicas, 1996-2001. Município do EC-I	110
Tabela 4	Evolução das matrículas por níveis e modalidades de ensino segundo as redes municipal e estadual, 1996-2001. Município do EC-II	149
Tabela 5	Número total de estabelecimentos de ensino da educação básica, segundo as dependências administrativas das redes públicas, 1996-2001. Município do EC-II	149
Tabela 6	Evolução das matrículas por níveis e modalidades de ensino segundo as redes municipal e estadual, 1996-2001. Município do EC-III	185
Tabela 7	Número total de estabelecimentos de ensino da educação básica, segundo as dependências administrativas das redes públicas, 1996-2001. Município do EC-III	186
Tabela 8	Evolução das matrículas por níveis e modalidades de ensino segundo as redes municipal e estadual, 1996-2001. Município do EC-IV	211
Tabela 9	Número total de estabelecimentos de ensino da educação básica, segundo as dependências administrativas das redes públicas, 1996-2001. Município do EC-IV	212

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação
APLB/ Sindicato – Associação dos Professores Licenciados da Bahia – Sindicato.
CAFundef – Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef
CE – Conselho Escolar
CEI/BA – Centro de Estudo e Informações da Bahia
CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil, de outubro de 1988
CMAE – Conselho Municipal de Alimentação Escolar
CME – Conselho Municipal de Educação
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CRE – Coordenadoria Regional de Educação
DIREC – Diretoria Regional de Educação
EC – Estudo de Caso
EC/14 – Emenda Constitucional nº 14, de set./1996
EF – Ensino Fundamental
EI – Educação Infantil
EM – Ensino Médio
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EFR – Ensino Fundamental Regular
FCM – Fundação Clemente Mariani
FME – Fundo Municipal de Educação
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPCE – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (Lisboa)
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA – Fundo de Desenvolvimento da Escola
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGDE – Índice Geral de Desenvolvimento Sócio – Econômico
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDE - Índice de Desenvolvimento Econômico
IDS - Índice de Desenvolvimento Social

INEP – Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa em Educação
ISP – Centro de Estudos Interdisciplinar para o Setor Público
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOM – Lei Orgânica do Município
MEC – Ministério de Educação
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MP - Ministério Público
OCDE – Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico
PDDE – Programa Dinheiro Direto da Escola
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PFL – Partido da Frente Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Nacional
PME – Plano Municipal de Educação
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE – Plano Nacional de Educação
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano
POLIFUCS – Faculdade Polifucs (Lauro de Freitas – Ba)
PPPE – Projeto Político-Pedagógico da Escola
PRADEM – Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal
PRASEM – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido Social Democrático Brasileiro
PT - Partido dos Trabalhadores
PV – Partido Verde
RA – Região Administrativa
RE – Rede Estadual
REco – Região Econômica
RI – Regimento ou Regulamento Interno
RM – Rede Municipal
SEC/BA - Secretaria de Educação do Estado da Bahia
SEF/MEC – Secretaria do Ensino Fundamental
SME – Secretaria Municipal de Educação
Seplantec/Ba – Secretaria do Planejamento Ciência e Tecnologia
SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

SIMPA – Sindicato dos Servidores Municipais do EC-II

TCM/BA – Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia

TCE/BA - Tribunal de Contas do Estado da Bahia

TCU – Tribunal de Contas da União

UAMA – União das Associações de Moradores do EC-II

UL – Universidade de Lisboa (Portugal)

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UPB – União dos Prefeitos da Bahia

ZR – Zona Rural

ZU – Zona Urbana

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 UMA NOVA ERA: A MUNDIALIZAÇÃO E AS NOVAS DEMANDAS DIRIGIDAS À EDUCAÇÃO	27
2.1 O CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO E A CRISE ESTABELECIDADA	28
2.2 A EDUCAÇÃO COMO CAMPO DE BATALHA ESTRATÉGICA À SUPERAÇÃO DA CRISE	33
2.3 O BRASIL E AS RECENTES REFORMAS DO ESTADO: O LUGAR DA EDUCAÇÃO	37
2.4 TEMA, FORMULAÇÃO DO PROBLEMA E OBJETIVOS DA PESQUISA	46
3 MARCO TEÓRICO-CONCEITUAL	49
3.1 DEFINIÇÃO DOS CONCEITOS CENTRAIS DA PESQUISA	49
3.2 AS RECENTES POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO NO BRASIL E A LEI DE DIRETRIZES E BASES	60
3.3 A CRIAÇÃO E REPERCUSSÃO DO FUNDEF E SEUS CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL	76
4 METODOLOGIA DE TRABALHO: ESTUDO DE CASO	96
5 ESTUDOS DE CASO	105
5.1 ESTUDO DE CASO I	107
5.1.1 Cenário municipal da educação, anos 90	107
5.1.2 O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef: criação do órgão colegiado de representação social e perfil dos conselheiros	113
5.1.2.1 Criação e instalação do Conselho	113
5.1.2.2 Quem são os representantes da sociedade civil – alguns aspectos do perfil dos conselheiros	122
5.1.2.3 Representante do poder executivo municipal	124
5.1.2.4 Representante dos pais de alunos	125
5.1.2.5 Representante dos professores e dos diretores	128
5.1.2.6 Representante dos servidores das escolas públicas do ensino fundamental	131
5.1.2.7 Representante do Conselho Municipal de Educação	133
5.1.3 Como funciona o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef	135
5.1.4 Observando uma reunião do Conselho	141
5.1.5 Algumas considerações tópicas sobre o Estudo de Caso-I	144
5.2 ESTUDO DE CASO II	147
5.2.1 Cenário municipal da educação, anos 90	148
5.2.2 O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef: criação do órgão colegiado de representação social e perfil dos conselheiros	152
5.2.2.1 Criação e instalação do Conselho	152
5.2.2.2 Quem são os representantes da sociedade civil – alguns aspectos do perfil dos conselheiros	159
5.2.2.3 Representante do Conselho Municipal de Educação	161
5.2.2.4 Representante dos diretores das escolas do ensino fundamental	162
5.2.2.5 Representante dos professores da rede municipal do ensino Fundamental	163

5.2.3 Como funciona o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef	165
5.2.4 Observando uma reunião do Conselho	177
5.2.5 Algumas considerações tópicas sobre o Estudo de Caso-II	181
5.3 ESTUDO DE CASO III	183
5.3.1 Cenário municipal da educação, anos 90	184
5.3.2 O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef: criação do órgão colegiado de representação social e perfil dos conselheiros	189
5.3.2.1 Criação e instalação do Conselho	189
5.3.2.2 Quem são os representantes da sociedade civil – alguns aspectos do perfil dos conselheiros	194
5.3.2.3 Representante do Conselho Municipal de Educação	196
5.3.2.4 Representante dos pais de alunos	198
5.3.2.5 Representante dos professores e diretores do ensino fundamental	198
5.3.2.6 Representante dos servidores públicos do ensino fundamental	199
5.3.3 Como funciona o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef	199
5.3.4 Observando uma reunião do Conselho	205
5.3.5 Algumas considerações tópicas sobre o Estudo de Caso-III	208
5.4 ESTUDO DE CASO IV	210
5.4.1 Cenário municipal da educação, anos 90	211
5.4.2 O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef: criação do órgão colegiado de representação social e perfil dos conselheiros	215
5.4.2.1 Criação e instalação do Conselho	215
5.4.2.2 Quem são os representantes da sociedade civil – alguns aspectos do perfil dos conselheiros	223
5.4.2.3 Representante do poder executivo municipal	226
5.4.2.4 Representante dos pais de alunos	227
5.4.2.5 Representante dos professores e dos diretores	229
5.4.2.6 Representante do Conselho Municipal de Alimentação Escolar	230
5.4.3 Como funciona o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef	231
5.4.4 Observando uma reunião do Conselho	235
5.4.5 Algumas considerações tópicas sobre o Estudo de Caso-IV	238
6 ANÁLISE COMPARATIVA DOS QUATRO ESTUDOS DE CASO	240
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	259
REFERÊNCIAS	267
ANEXOS	279
APÊNDICES	304

1 INTRODUÇÃO

Esta tese de doutorado em educação sob o título “Os Conselhos Municipais do Fundef: Gestão Democrática e Controle Social”, está baseada numa abordagem metodológica de estudo de caso desenvolvida em quatro municípios baianos. A fase de campo da pesquisa foi realizada durante os anos de 2001 e 2002, quando foram visitados os municípios selecionados para a amostra do estudo.

As visitas aos municípios tiveram por objetivo: a) O reconhecimento de cada um dos municípios em termos do seu perfil social, demográfico e econômico, oportunidade em que dávamos início às entrevistas de campo, inicialmente com os dirigentes municipais de educação. Em seguida, éramos apresentados ao presidente do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e efetuávamos o levantamento de dados primários sobre a educação no município. E, finalmente, agendávamos as demais visitas para assistirmos a uma reunião do Conselho do Fundef e dar início às entrevistas com os conselheiros. b) Observação de uma reunião do Conselho do Fundef; e c) Realização das entrevistas programadas.

O corpo deste trabalho constitui-se de uma Introdução, cinco Capítulos com subdivisões, uma seção dedicada às Considerações Finais, outra para as Referências Bibliográficas, uma para os Anexos e, finalmente, uma para os Apêndices, onde estão inseridos os roteiros das entrevistas realizadas e alguns documentos oficiais dos Conselhos.

Na **Introdução** explicamos a organização do trabalho e apresentamos o tema e seus desdobramentos, enquadrando o tema investigado nos cenários histórico e político da sociedade brasileira, tendo como substrato a macro-estrutura das políticas públicas em educação por iniciativa do Estado.

No capítulo dedicado a **Uma nova era: A mundialização e as novas demandas dirigidas à educação**, discutimos o contexto internacional de crise econômica generalizada do Estado-Nação e as transformações na vida social em decorrência das novas tecnologias e da reorganização especulativa do capitalismo. Tudo em termos de uma mundialização hegemônica pelos países centrais responsáveis por uma ordem econômica montada nos postulados do neoliberalismo, que produz mais concentração de bens e recursos nas mãos de poucos e expande a exclusão social por toda parte do Planeta. São focadas aqui as novas exigências postas à reorganização dos sistemas de ensino, com especial ênfase sobre as reformas administrativa e gerencial do Estado Brasileiro e o lugar requerido para a educação nesse novo contexto. Para tratar de todos estes aspectos, esse capítulo subdivide-se em quatro partes, sendo que na última parte formulamos o problema da pesquisa e apresentamos os objetivos deste trabalho.

O capítulo que traça o **Marco teórico-conceitual**, subdivide-se em três partes e aqui expomos os conceitos centrais trabalhados na pesquisa. Discutimos as recentes políticas públicas em educação contextualizando-as com a nossa LDB nº 9.394/96 e abordamos os principais estudos realizados acerca da criação e funcionamento, de fato, do Fundef e de seus Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

O capítulo que trata da **Metodologia de trabalho: estudo de caso**, discute os principais procedimentos de campo na perspectiva da abordagem qualitativa nas ciências sociais através de estudos de caso. Define e caracteriza em termos demográfico, social e de participação nas transferências dos recursos financeiros do Fundef os

municípios que compõem a amostra selecionada para os estudos e elabora as categorias de análise que deram sustentação à realização dos quatro estudos de caso e à análise comparativa do material empírico coletado sobre os mesmos.

O capítulo que apresenta os quatro **Estudos de caso**, faz, inicialmente, uma introdução a esses quatro estudos de caso realizados e apresenta o material empírico coletado tendo como principal suporte as entrevistas semi-estruturadas realizadas com os membros do Conselho Municipal do Fundef e com os dirigentes municipais de educação.

O capítulo que trata da **Análise comparativa dos quatro estudos de caso**, estabelecemos uma comparação entre esses quatro estudos de caso à luz das principais categorias de análise trabalhadas no levantamento do material empírico, tentando perceber diferenças e semelhanças no funcionamento do órgão de representação social e, particularmente, na questão da participação efetiva dos membros dos respectivos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundef.

Nas **Considerações finais**, esboçamos a título de recomendação, algumas proposições dirigidas aos órgãos responsáveis pela educação nos municípios e aos próprios Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundef. Como também, tecemos algumas sugestões visando a importância do desenvolvimento de investigações futuras que ajudem num maior entendimento sobre a participação efetiva dos conselheiros do Fundef no acompanhamento e controle social sobre a distribuição e aplicação dos recursos públicos destinados ao ensino fundamental, fazendo valer o princípio constitucional que preconiza a gestão democrática da educação com a participação ampliada, efetiva e transparente da sociedade civil organizada.

Para explicarmos o tema aqui abordado e seus desdobramentos históricos e políticos em termos da evolução da realidade social brasileira, a citação de Holanda (1971), transcrita adiante, configura os aspectos de ordem cultural e político, além das dificuldades, avanços e recuos registrados no processo de construção da democracia e da formatação da cidadania na sociedade brasileira no decorrer dos cinco séculos de história desta Nação.

[...] De todas as formas de evasão da realidade, a crença mágica no poder das idéias pareceu-nos a mais dignificante em nossa difícil adolescência política e social. Trouxemos de terras estranhas um sistema complexo e acabado de preceitos, sem saber até que ponto se ajustam às condições da vida brasileira e sem cogitar das mudanças que tais condições lhe imporiam. Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós. Só assimilamos efetivamente esses princípios até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incômoda, confirmando nosso instintivo horror às hierarquias e permitindo tratar com familiaridade os governantes. A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas. E assim puderam incorporar à situação tradicional, ao menos como fachada ou decoração externa, alguns lemas que pareciam os mais acertados para a época e eram exaltados nos livros e discursos. (HOLANDA, 1971, p. 119).

Os quatro estudos de caso realizados no âmbito desta investigação descrevem o funcionamento ativo de canais de participação da sociedade civil no âmbito da educação, ao nível dos municípios. O alvo da nossa análise são os Conselhos

Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (CAFundef) e a prática de representação social exercitada pelos seus conselheiros, segundo o enfoque da participação política na gestão democrática do ensino e no desempenho da função de controle social desses conselheiros sobre as ações públicas em educação nos municípios. Nesse sentido, os conselheiros são vistos como atores sociais, cidadãos portadores de uma dada cidadania, sujeitos de direitos sociais políticos e humanos constituídos, mas nem sempre instituídos, e também na condição de representantes das suas respectivas entidades. Enquanto que os quatro CAFundef são tomados como coletividades de representação social e institucional dos diversos setores da comunidade escolar que têm por finalidade acompanhar e fiscalizar, no terreno, a implantação do Fundo no prazo de dez anos e supervisionar a realização anual do censo escolar.

Esta pesquisa visa, pois, analisar o tipo de participação dos conselheiros do CAFundef ao nível local, tomados segundo a perspectiva acima descrita e, também, analisar a criação e o funcionamento dos Conselhos Municipais do Fundef, segundo a perspectiva da gestão democrática do modelo induzido pelo Estado de participação da sociedade civil, quer no aspecto de legitimidade da representação social no órgão colegiado, quer no processo de acompanhamento e de construção dos caminhos e procedimentos transparentes do efetivo controle social. Para esse efeito, consideramos os anos de 1998 a 2001 como período de estudo, tendo como substrato a macroestrutura das políticas públicas procedentes de um Estado-Nação em crise econômica e financeira que obriga cortes profundos no orçamento da área social como meio que tem o governo de proceder a ajustes fiscais nas contas públicas, conforme exigências dos organismos internacionais de financiamento das contas públicas, além das conseqüências produzidas pela modernidade. (GIDDENS, 1991).

Na história social recente do Brasil, atores sociais, antes não considerados ou recorrentemente excluídos da tomada de decisão no processo político, emergiram na cena política local, regional e nacional, através de movimentos sociais detonadores de cobranças políticas específicas e também mais amplas sobre o Poder Público.

Todo esse processo de reivindicação, negociação, avanços e recuos, derrotas, cooptação e de algumas vitórias experimentadas pelas diversas lutas da sociedade civil organizada, nos anos 70/80 do século XX, conduziu a um enfrentamento mais nítido de forças políticas no Congresso Nacional constituinte de 1987-1988, quando, na discussão e elaboração da Carta Constitucional, promulgada em outubro de 1988, essas forças revelaram o lado ideológico em que estão na cena política brasileira.

Sem exagero, podemos afirmar que, a partir daí, o povo brasileiro passou a se tornar mais presente politicamente, tentando ao seu modo, conforme a expressão histórica de sua própria luta, construir um caminho democrático para a sociedade como um todo.

Nas palavras de Oliveira (2000, p. 79):

O grande marco na tímida tentativa histórica de construção de um Estado de Bem Estar-Social no Brasil foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, chamada de “Constituição Cidadã”. Promulgada num contexto político de retorno à democracia, de ascenso das lutas populares e sociais, a Constituição sintetizou as contradições do processo de redemocratização brasileira. Ao mesmo tempo em que reconheceu vários direitos sociais pela primeira vez em nossa história, em muitas outras questões foi aprovado um texto ambíguo ou insuficiente face às demandas populares permitindo a Florestan Fernandes utilizar o termo “Constituição inacabada” para caracterizá-la.

Nesse processo de construção da nova Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), uma série de direitos e de deveres foram proclamados em decorrência da qualificação dessas mesmas forças na cena política, expressando os sentimentos e o próprio nível de organização da sociedade civil naquele período.

Assim, em decorrência da CF/88, o Município, além de adquirir o foro de ente federativo portador de autonomia política, jurídica, administrativa e financeira no sentido de representar o Poder Público como uma das três esferas de governo em que se subdivide o Estado Brasileiro, adquiriu também a incumbência de prestar diversos serviços públicos à população, mediante uma articulação com o estado federado e com a própria União. Entre esses serviços, destacam-se os da área social, compreendendo seguridade social, saúde, previdência social, assistência social, educação, cultura, desportos, meio ambiente e os de atendimento a crianças e adolescentes, idosos e pessoas portadoras de necessidades especiais.

Para o acompanhamento de todos esses serviços públicos, diversas entidades criaram órgãos colegiados, voltados para a gestão democrática dos serviços e para o estabelecimento de uma agenda de discussão e atualização das prioridades quanto às políticas a serem implementadas. A partir daí, uma série de ONG's e conselhos foram criados por iniciativa da sociedade civil, tanto para pressionar o Estado no cumprimento do seu dever, ou mesmo para substituir o Poder Público na prestação de alguns desses serviços, como também para prestar serviços complementares onde o Estado tem-se mostrado tradicionalmente deficitário ou atrasado na prestação de tais serviços.

A partir de 1995, no bojo das reformas administrativas programadas para o Estado Brasileiro, uma série de políticas públicas oriundas do poder central fazem apelo à participação da sociedade civil no acompanhamento e fiscalização dos recursos

aplicados na gestão democrática da educação. Assim, através de leis e decretos, o Estado determina a organização de Conselhos compostos por representantes de entidades civis, os quais têm por missão fomentar a gestão democrática do ensino, numa perspectiva de descentralização dos serviços, embora esse poder central continue a exercer o controle através da avaliação dos resultados apresentados pelo sistema escolar. Mais adiante, poderemos perceber como essa descentralização e recentralização ao mesmo tempo é também um dos impedimentos para um livre caminho na direção de uma gestão democrática, na qual os seus sujeitos participantes se sintam autônomos nas suas ações e se constituam de fato como sujeitos sociais efetivos.

Apesar de algumas conquistas asseguradas na Constituição de 1988 (CF/88), já referidas acima, observamos a partir da literatura um certo refluxo dos movimentos populares decorrente da onda neoliberal e da globalização dos mercados, tornando o Mundo uma espécie de sociedade instantânea, virtual, e os Estados Nacionais foram praticamente reduzidos a um grande mercado de especulação financeira.

O tema deste trabalho ainda pouco abordado pela literatura especializada também carece de estudos empíricos, daí a nossa contribuição em procurar discutir esta temática que pode proporcionar conhecimentos analíticos mais atualizados sobre o assunto e provocar a abertura de debate público acerca da constituição da participação política dos segmentos sociais que compõem a comunidade escolar.

2 UMA NOVA ERA: A MUNDIALIZAÇÃO E AS NOVAS DEMANDAS DIRIGIDAS À EDUCAÇÃO

O apelo do Estado à sociedade civil para que esta se responsabilize pelo destino dos recursos públicos dirigidos à educação, através dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, encontra-se no bojo de um contexto da história atual da humanidade onde o Estado ocupa o lugar de “normativizador de relações em que certos atores recebem autorização para organizar, classificar e administrar as práticas escolares”. (POPKEWITZ, 2000, p. 12).

São objetivos deste primeiro capítulo abordar o processo da globalização econômica e suas decorrências na vida atual do homem e verificar as conseqüências desse processo de mundialização nos caminhos a serem atribuídos, a nível planetário, à educação. Como afirma Ball (1998, p. 121): “ Podemos observar agora certas soluções genéricas de política nas formas pelas quais vários governos, ao redor do Mundo, tratam os ‘problemas’ educacionais”.

Além disso, nossa atenção concentrar-se-á também nas reformas do Estado Brasileiro voltadas para reorganizar a administração pública e para efetuar uma reforma gerencial no aparelho de Estado. Por último, contemplaremos as políticas sociais, com ênfase nas políticas dirigidas à educação, no quadro de uma crise fiscal generalizada dos Estados-Nação.

Após o desenvolvimento desses aspectos, passaremos à apresentação do tema propriamente dito, a problematização e os objetivos desta investigação.

2.1 O CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO E A CRISE ESTABELECIDADA

Com a modernidade, a humanidade sob o domínio das idéias que foram se estabelecendo a partir do século XVII, estabeleceu-se uma discussão entre a razão e a emoção, aquilo que Torres (2001), evocando Decartes, chama de “grande paradigma do Ocidente”. Idéias essas que tiveram como consequência uma dissociação de tudo aquilo que o humano pode pensar: de um lado tudo que seria do domínio do objetivo, do corpo, da técnica, das ciências exatas, ou melhor, da razão e do determinismo e de outro, do sujeito, da alma, da pesquisa reflexiva, da filosofia, ou seja, do sentimento e da liberdade, tem-nos levado a cisões dramáticas da nossa essência humana.

Essas cisões, isto é, essa perda de um conhecimento, de uma visão mais global (que nos cabe agora e ao futuro a ação de reparar) são responsáveis pelo estabelecimento de uma disposição em cada um de nós em nos responsabilizarmos unicamente por aquilo que está ao nosso alcance, ou seja, o domínio do privado, da nossa tarefa “especializada”. Com isso vimos perdendo, progressivamente, o poder de lidar com o domínio do global, com o nosso lugar no mais geral, com a nossa família, a nossa comunidade, país, continente, a nossa dimensão planetária.

Têm vindo a esvanecerem-se os vínculos com os nossos pares humanos e, portanto, temos vindo a perder as competências que tínhamos de sentir a solidariedade, o respeito pelo igual que, ao mesmo tempo, é diferente.

Todo esse processo pode ser observado no objeto de interesse do nosso estudo – os órgãos de representação social que visam, em princípio, realizar o acompanhamento e controle social – através das consequências devastadoras, já que hoje, não estamos com a competência necessária para sabermos estar nós, com a nossa “coisa própria”, a nossa subjetividade, no seio da “coisa geral”, a coletividade, sentindo que fazemos parte

dela, que temos um lugar, uma função a desempenhar nesse todo maior. (MORIN, 2001).

Vale lembrar que a mundialização teve início a partir de 1492, quando nações emergentes na época se lançam à conquista do nosso Planeta e que tem, no seu bojo, um movimento de unificação que trouxe consigo os primeiros intercâmbios de plantas, animais e gentes de continente para continente, começando a interminável saga humana da conquista por espaços. Conquistas que têm trazido consigo trágicas conseqüências para a vida da humanidade, chegando no seu ponto máximo ao extermínio absoluto de algumas civilizações.

O contato com o diferente proporciona uma visão ampla da dimensão humana. Através das diferentes formas culturais podemos apreender o homem num espectro de possibilidades de viver a sua humanidade. Entretanto, o que vemos é um ser humano que continua despreparado para o diferente de si. São antagonismos entre Nações, religiões, raças, entre os ricos e os pobres, entre o Oriente e o Ocidente.

Atualmente, a mundialização, já mencionada, atingiu um auge antes nunca visto com Nações desenvolvidas e organizações transnacionais, voltadas para o lucro e visando um Mundo subjogado aos seus interesses, com uma nova tecnologia que impõe, com uma mídia na mão, condições de interesses particulares hegemônicos e com a velocidade de emissão de imagens inacreditável que chega a interferir e modificar a nossa noção de espaço-tempo.

“A modernidade é inerentemente globalizante”, esta frase de Giddens (1991, p. 69) é um bom mote para iniciarmos uma reflexão sobre a globalização e a modernidade, sabendo que o objeto específico da nossa pesquisa não é alheio, não é independente do panorama da mundialização ora em curso. A globalização traz complexas relações entre envolvimentos locais (circunstâncias de co-presença) e interação através da distância (as

conexões de presença e ausência), ela se refere essencialmente a um processo de intensificação das relações sociais no âmbito mundial, a uma trama de informações que permeia a malha terrestre e que determina, quais acontecimentos, numa escala local, possam ser talhados por fatos ocorridos a centenas de milhares de quilômetros de distância e vice-versa. Trata-se da nova Ordem Mundial. A globalização dos mercados, a economia aberta e concorrencial, as mudanças e os novos desafios políticos e financeiros, a circulação imediata das imagens, a evolução tecnológica “reduziram o tamanho do mundo a um só fórum”. (Relatório da Mesa Redonda dos Industriais Europeus, 1994, p. 9)

Curiosamente, a Europa com a ascensão do seu domínio sobre o resto do Mundo, coincidente com a idéia providencial da razão e determinando uma nova perspectiva para o Mundo (Iluminismo) encontra-se também, hoje, no palco das grandes mudanças quando, ao analisarmos a emergência dos Estados Nação, verificamos que a sua origem está na Europa e só posteriormente é disseminada a nível mundial.

Os Estados-Nação são tratados, pelos teóricos das relações internacionais, como atores, atuando entre si no espectro internacional e também com atores não-Estado (organizações transnacionais não-estatais) (GIDDENS, 1991, p. 71).

É ainda olhando primeiramente o caso europeu, que podemos perceber que os vários Estados soberanos, no início totalmente delimitados por suas fronteiras e administrativamente sob o controle dos seus próprios governos, conforme o sistema de comunidade econômica vai amadurecendo, vão se tornando, gradativamente, parte de um sistema global de Estados-Nação com padrões de interdependência cada vez mais desenvolvidos. Esta interdependência não é somente nos vínculos que os estados formam entre si, mas também na criação de organizações transnacionais (ou intergovernamentais).

O Mundo vem, cada vez mais, se tornando interdependente e as transformações locais sendo com mais frequência decorrentes de conexões entre diferentes espaços físicos e contextos sociais de Norte a Sul e de Leste a Oeste da superfície terrestre.

Essas transformações, entretanto, não são necessariamente um conjunto de mudanças atuando uniformemente, ao contrário, percebe-se que muitas vezes elas atuam de forma mutuamente oposta. Um exemplo desse processo multideterminado e que toca o nosso tema de pesquisa (a possibilidade do surgimento de movimentos de autonomia, de emergirem vontades e ações de participação dos sujeitos nos destinos do seu entorno sócio-cultural), pode ser, por exemplo, a aparente contradição entre a esperada diminuição dos sentimentos nacionalistas, em decorrência das ações sociais globalizadas (a Terra como uma “Aldeia Global”) e a emergência de sentimentos nacionalistas mais localizados num movimento, até por vezes inconsciente, de não deixar morrer, desvanecer aquilo que lhe é singular e lhe dá sentido enquanto subjetividade na colcha da complexidade humana como um todo a nível planetário. Estes nacionalismos emergentes eclodem numa relação de contraposição a essas mesmas relações sociais globalizadas.

A grande questão está em poder contemplar o universal, mas centrando-se na busca da preservação da condição humana (MORIN, 2001), o reconhecer-se como pertencente a uma humanidade que é global, mas ao mesmo tempo reconhecer a diversidade cultural inerente a tudo que é humano, ou seja, preservando a vida da subjetividade do Homem, das peculiaridades intrínsecas a cada Nação.

A democracia, apesar de suma importância para o devenir da Humanidade, ainda não conseguiu se impor aos limites da malha liberal. O espaço liberal rejeita a cidadania como um estatuto político e social, ele reafirma o mercado e não acredita que a

cidadania possa conferir um estatuto independente do nível econômico. Efetivamente, é a substituição do cidadão pelo consumidor. (TORRES, 2001).

Assim, “fundamental é ir além das fronteiras liberais, pois estas sempre reduzem a democracia e a cidadania aos espaços do mercado”, (DEMO, 2001, p. 11). Essa trama denominada de neoliberal por uns, ou de neoconservadora por outros, vem provocando a exclusão social de vastos segmentos da população, os quais vêm-se alijados da possibilidade de exercer a cidadania, ficando completamente à margem daquilo que é necessário para ter acesso aos bens materiais que, neste contexto atual, são os responsáveis pela determinação de dois lugares antagônicos no espaço social: o daqueles que estão incluídos na sociedade porque consomem (ou seja, possuem os objetos de desejo) e o daqueles que estão fora da sociedade porque não têm acesso ao consumo (ou seja, os excluídos que não têm possibilidade de adquirir esses mesmos bens materiais que lhe dariam um lugar no social).

Esta noção de inclusão e exclusão no social efetivamente só se refere à inclusão no mercado (dos que consomem) e a sua exclusão (dos que não têm acesso ao consumo). Este reducionismo do estatuto de cidadão ao lugar daquele que pode participar da sociedade de consumo (ou seja, só é cidadão aquele que consome) levou a uma quebra dos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade entre os povos. Os ideais proporcionam ao sujeito uma localização no espaço e no tempo e, quando desfeitos, retiram a possibilidade de construção da cidadania.

A situação revela-se mais grave quando pensamos que uma grande parcela dos habitantes do planeta Terra, já à partida, excluídos como consumidores, não têm sequer acesso à satisfação das necessidades básicas.

2.2 A EDUCAÇÃO COMO CAMPO DE BATALHA ESTRATÉGICA À SUPERAÇÃO DA CRISE

Ao estudarmos os caminhos da educação na história da humanidade podemos vislumbrar o fio condutor que se desenrola perante nós e, ao segui-lo, se nos vai revelando o percurso incerto, cheio de percalços e ramificações, de espaços que vão sendo percorridos sem saber aonde vão levar, num ininterrupto deslocamento do destino humano para um lugar incerto, um lugar não determinado pelas vontades conscientes do homem.

Assim disse Guimarães Rosa em *Grande Sertão: Veredas* (1972, p. 348):

[...] A vida inventa! A gente principia as coisas, no não saber por que, e desde aí perde o poder de continuação – porque a vida é mutirão de todos, por todos remexida e temperada. [...].

Se a elite intelectual do século XIX voltasse à contemporaneidade, certamente ficaria estupefacta pelo desenrolar dos caminhos que a filosofia da sua época propunha para a educação: a escola deveria tão só se responsabilizar pelas primeiras letras e aí cada indivíduo percorreria o caminho desejado em relação ao saber. Não vislumbrava as conseqüências de uma visão que limitava a escola a essa função tão básica. Não conseguia perceber que para o indivíduo cumprir esse ideal de liberdade certamente esbarraria num todo dependente dos caminhos do social com as suas multideterminações. Era a racionalização imperante na época. A racionalização inimiga da racionalidade. A racionalização impede a verdadeira racionalidade na medida em que vê o mundo sob um sistema lógico perfeito. A racionalidade conhece os limites da

lógica, do determinismo, do mecanicismo. A racionalidade pressupõe o princípio da incerteza (MORIN, 2001, p. 23). Assim, “[...] a gente principia as coisas, no não saber por que e desde aí perde o poder de continuação [...]”. (Guimarães ROSA, 1972, p. 348).

Esse pensamento redutor a um sistema lógico perfeito, sem considerar as limitações da lógica e do determinismo, jamais poderia prever que no futuro a educação pudesse vir a ser transformada em mercadoria, isto é:

Os sistemas de educação têm se tornado objetos da reforma micro-econômica, com as atividades educacionais sendo transformadas em produtos vendáveis ou comerciáveis, em produtos de mercado, como parte de um impulso nacional centrado na eficácia. (TAYLOR; RIZVI e outros, 1997, p. 77, *apud* BALL, 1998, p. 121).

Além disso, previa que o espaço da educação fosse invadido pela cultura de consumo como se refere Jane Kenway (1993 *apud* BALL, 1998, p. 134):

A democracia educacional é redefinida como democracia do consumidor no mercado educacional. Em vez de se ‘obter uma educação’ agora se ‘compra uma educação’.

Hoje, no início do século XXI, ou seja, duzentos anos depois, após muito desenrolar o fio nos caminhos percorridos, a escola aparece como o grande aparelho

sem o qual a sociedade não garantirá os caminhos de realização democrática e de cumprimento dos destinos individuais.

Sem indivíduos preparados, informados, críticos, sabendo fazer uma leitura o mais ampla possível da sua história, da sua vida econômica, política, social, não poderemos ter liberdades. Liberdade vista como uma das condições indispensáveis ao cumprimento da realização de cada indivíduo, dentro dos limites possíveis da condição humana de ser social. Percebemos que este é o contraponto essencial frente à crise atual de que tratamos no item anterior.

Neste espectro, a educação aparece como um “campo de batalha estratégico” (SILVA, 1998, p. 8). Ela é o espaço privilegiado onde poderão ser definidos os contextos futuros do humano, do social, do político, do econômico, do cultural, do devenir dos caminhos da própria educação. Assim, as políticas dominantes, atualmente, determinadas pelas leis do mercado, subjugadas ao “econômico”, olham as reformas na educação como um alvo urgente, urgentíssimo a atingir já que é através delas que poderão dar continuidade ao seu projeto de expansão. É preciso que a educação proporcione indivíduos capazes de responder com as competências necessárias às exigências que esta sociedade globalizada demanda. É preciso criar “uma sociedade que aprende. Assim gerará cidadãos bem informados, com culturas diferentes, mas capazes de se integrarem plenamente em qualquer ambiente de trabalho”. (RELATÓRIO, [1995?], p. 8).

Segundo esse Relatório, para haver competitividade é necessário que o nível de educação se eleve, são necessárias pessoas criativas, que inovem, que ofereçam qualidade, é preciso que os governos olhem a educação como prioridade política. As deficiências no sistema educativo como um todo ameaçam a competitividade dos países, favorecem o desemprego e a exclusão social. “A massa de trabalhadores a que é

impossível dar empregos por falta de aptidões suficientes são um peso para um sociedade de bem-estar e ameaçam o equilíbrio social”. (*Relatório da Mesa...*, *op. cit.* p. 32).

Assim, “uma mudança está ocorrendo na relação entre política, governo e educação pelo menos nos países ocidentalizados e pós-industrializados”. (CARTER; O’NEILL, 1995, *apud* BALL, 1998, p. 126). Em seguida, Ball refere-se aos mesmos autores e cita cinco aspectos contemplados pelas novas políticas educacionais:

- Melhorar a economia nacional através de um estreitamento da conexão entre escolarização, emprego, produtividade e comércio;
- Melhorar os resultados escolares em habilidades e competências relacionadas ao emprego;
- Obter um controle mais direto sobre o conteúdo do currículo e sua avaliação;
- Reduzir os custos da educação para o governo; e
- Aumentar a contribuição da comunidade para a educação, através de um envolvimento mais direto no processo de decisão escolar e através da pressão da escolha exercida pelo mercado.

Na nossa compreensão, essa é a escola voltada para o mercado, para a preparação de indivíduos que possuam as competências necessárias para torná-los eficientes economicamente. É a submissão da escola às leis do mercado, à necessidade de multiplicação de trabalhadores criativos que alimentem o sistema e aumentem a competitividade dos seus espaços-Nações frente aos mercados competitivos que vão despontando em toda parte (fenômeno da globalização hegemônica), promovendo simultaneamente divisão e exclusão social.

Será que esta é realmente a escola que a humanidade precisa? Será que esta é a escola que poderá promover a livre expansão dos valores individuais e ao mesmo tempo contemplar os valores democráticos? Não nos parece que seja. Ainda está por ser inventada a escola que promoverá o aprendizado da “identidade e democracia, virtudes cívicas do reconhecimento e da valorização dos outros, criação de uma comunidade moral e compreensão baseada no ato de interpretação”. (RANSON, 1993, *apud* BALL, 1998, p. 135). Ou seja, a escola idealizada por um dos nossos maiores educadores, Anísio Teixeira: “A escola como instrumento de formação econômica e social do homem, para a livre expansão dos seus valores individuais”. (TEIXEIRA, 1997, p. 234).

A seguir, em consonância com o objetivo referido na introdução deste capítulo, começaremos por abordar as Reformas do Estado Brasileiro a partir dos anos 90, tentando nos deter mais nas principais mudanças acarretadas sobre a política educativa, particularizando as determinações contidas na EC-14/96 e a criação do Fundef, de modo a delimitar o nosso objeto de estudo.

2.3 O BRASIL E AS RECENTES REFORMAS DO ESTADO: O LUGAR DA EDUCAÇÃO

Com a posse do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995, contando com o apoio de uma ampla aliança política de centro-direita sedimentada no sucesso do Plano Real, executado ainda no governo anterior, e na queda espetacular da inflação, iniciava-se a adaptação do Estado Brasileiro e da sociedade às novas exigências postas pelo contexto de uma economia globalizada e pela hegemonia dos princípios neoliberais na competitividade dos mercados sem fronteira. Para justificar a fonte de origem dos princípios norteadores da reforma do Estado Brasileiro,

o ministro encarregado da sua execução na época, Bresser Pereira, buscou inspiração nos centros mais avançados para avaliar as experiências *in loco* e para:

[...] toma[r] como base as experiências recentes em países da OCDE, principalmente o Reino Unido, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo: depois da Reforma Burocrática do século passado, a Reforma Gerencial do final deste século. (Cf. PEREIRA, 1998, p. 13).

No decorrer do primeiro ano do novo governo, um amplo debate nacional foi patrocinado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) em torno da reforma administrativa. Segundo Pereira (1998), esse debate pretendia difundir a concepção de reforma planejada pelo governo federal, ganhar o apoio da sociedade e atingir os seguintes objetivos:

a) Superar a forma patrimonialista de administrar o Estado Brasileiro, cujo modelo ainda sobrevive nos três níveis de governo, com ênfase maior nas esferas regionais e locais; e

b) Criticar e oferecer uma alternativa gerencial à administração pública burocrática, cuja administração burocrática ainda permanece com alguns hábitos arraigados nos três níveis de governo, “apesar de sua comprovada inadaptação às características do Estado moderno”. (PEREIRA, 1998, p. 11-12).

Ainda no primeiro semestre de 1995 foi implantado o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* e a emenda constitucional da reforma administrativa. Essas ações objetivavam dar início à implementação das seguintes mudanças institucionais:

- a reforma constitucional, também conhecida como “Reforma Administrativa”;
- as organizações sociais;
- os contratos de gestão e a implantação da idéia de “indicadores de desempenho” para promover a avaliação desses contratos;
- as agências executivas (também conhecidas como agências reguladoras);
- foram introduzidas alterações substanciais na lei regulando o regime de trabalho dos servidores públicos;
- nova política de recursos humanos foi colocada em prática, com ênfase no fortalecimento do núcleo estratégico do Estado.

Como estratégia geral de administração o princípio, importado do mundo industrial, da gestão pela qualidade total foi um eixo norteador da Reforma do Estado, conforme Pereira (1998). Agindo em três níveis, a reforma gerencial do Estado Brasileiro logrou atacar a tradicional cultura burocrática brasileira, responsável por uma máquina administrativa atrasada, pesada e submissa aos interesses de grupos particulares, desenvolvendo três dimensões básicas de uma reforma mais profunda, a saber: os aspectos institucional, cultural e o de gestão, propriamente dito (PEREIRA, 1998).

Nesse sentido, Pereira (1998, p. 12) confirma que o eixo central da reforma profunda no aparelho de Estado visava introduzir mudança institucional no aparelho de Estado de modo a:

[...] desenvolver os princípios e criar as instituições que possibilitarão a implantação da Reforma Gerencial na administração pública brasileira, abrindo perspectivas para que o país conte com Estado que disponha de maior capacidade de garantir os direitos sociais porque mais eficiente; que seja mais democrático, apoiando-se em um espaço

público não estatal fortalecido e em uma sociedade civil mais integrada e atuante; e que tenha à sua disposição um corpo de administradores públicos mais qualificado, mais autônomo ao tomar decisões, e mais responsabilizado perante a sociedade.

Assim, segundo o autor já referido, a Reforma Gerencial da administração pública do Estado Brasileiro está voltada para atender, de forma democrática e eficiente, as demandas da sociedade. Revela-se desse modo, como uma reforma compromissada com a afirmação da cidadania. Nessa reforma, eficiência administrativa e democracia são tomadas como dois objetivos políticos maiores das sociedades contemporâneas, que, segundo seu principal formulador, requer a existência de um regime democrático e um permanente fortalecimento político das instituições democráticas.

No bojo das discussões acerca dos princípios e dos objetivos centrais a serem perseguidos, uma idéia que brotou a partir dos debates com a sociedade foi sobre a importância do controle social a ser exercitado pelas entidades civis acerca dos administradores e das instituições públicas de um modo geral. Em decorrência, temos então o aflorar da idéia de acompanhamento das ações públicas do próprio aparelho de Estado nos três níveis de governo, de modo que a Reforma Gerencial tenha sucesso perante a sociedade. É nessa linha que vem a necessidade da Reforma Gerencial e seus agentes serem acompanhados pelos controles democráticos “que estão sendo e deverão ser aprofundados: o controle social ou participativo, o controle da imprensa e da opinião pública, o controle da oposição política” (PEREIRA, 1998, p. 17).

Assim, ainda segundo o principal formulador da Reforma Gerencial do Estado Brasileiro, o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, instituído em setembro de 1995, constitui o documento básico para a Reforma Gerencial. Foi por meio desse *Plano* que o governo federal definiu as

instituições e estabeleceu as diretrizes para a implantação de uma administração pública gerencial. Disse então o ministro em seu livro, em jeito de balanço e desabafo, sobre a **Reforma do Estado para a cidadania**, onde confirma os postulados básicos da reforma do aparelho do Estado, conforme Pereira (1998, p. 17-18):

[...] A reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas, e porque visa dar ao administrador público condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. É democrática porque pressupõe a existência de um regime democrático, porque deixa claro o caráter específico, político, da administração pública, e principalmente porque nela os mecanismos de controle, de caráter democrático, são essenciais para que possa haver delegação de autoridade e controle a *posteriori* dos resultados. É social-democrática porque afirma o papel do Estado de garantir os direitos sociais e lhe fornece os instrumentos gerenciais para fazê-lo, de forma não apenas mais democrática, mas, também, mais eficiente do que faria o setor privado. É social-liberal porque acredita no mercado como um ótimo, embora imperfeito, alocador de recursos; porque utiliza a estratégia da competição administrada em quase-mercados, para controlar as atividades sociais financiadas pelo Estado, por intermédio de entidades descentralizadas: as organizações públicas não-estatais; e porque, embora reafirmando o dever do Estado de proteger os mais fracos – as crianças pobres, as mães solteiras, os velhos -, não é paternalista, não subestimando a capacidade de cada indivíduo de defender seus próprios direitos de cidadania, nem sua capacidade de trabalhar, desde que se lhe ofereçam os devidos incentivos e oportunidades.

Assim, esse conjunto de ações centrado nos postulados identificados com uma política neoliberal, assente no Consenso de Washington, instrumentalizou o governo para executar uma intervenção de fundo nas políticas sociais, com particular incidência sobre a área da educação a partir de 1996. Com base nas diretrizes e metas traçadas pela reforma administrativa do Estado e de uma estratégia gerencial de gestão pública, na área da educação, por exemplo, foram elaboradas e aprovadas, entre outras medidas, a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (sobre a qual terminou prevalecendo o projeto inspirado nas propostas do governo federal para a reorganização dos sistemas de ensino nos três níveis de governo) e a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que criou e regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Entendemos que as medidas e diretrizes implementadas no sistema escolar a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso enquadram-se nessa reforma gerencial do aparelho do Estado e obedecem a um *time* programado pelo governo central, com a introdução, no sistema escolar, de um modelo organizacional também gerencial no qual conceitos de eficiência (na ótica do mercado), gestão de recursos, indicadores de desempenho, descentralização de recursos e de serviços, avaliação de resultados, entre outros, exercem um papel catalisador de estímulo ao envolvimento das comunidades escolar e local na condução e no acompanhamento dos serviços educacionais a cargo da escola (NEVES, 2002).

A partir dessa reforma inaugura-se, pela primeira vez no País, uma espécie de controle indireto sobre a instituição escolar e a aplicação dos recursos públicos a ela destinados, com o estímulo à participação direta de representantes dos três segmentos da comunidade escolar no acompanhamento e controle social sobre a transferência e

aplicação desses recursos em despesas específicas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, consagradas na LDB 9.394/96.

Os educadores, no processo constituinte de 1987, lograram conseguir que a nova Constituição de 1988 incorporasse, pela primeira vez no Brasil, “a gestão democrática em forma de lei (art. 206, inciso VI)”, entretanto a nova LDB não está alheia ao processo neoliberal. A política educacional que lhe está subjacente se esforça em reduzir custos, através de mecanismos que aparentemente promovem a autonomia, mas que em verdade só servem para dividir as responsabilidades do Estado com a iniciativa privada e com organizações não governamentais. (ROSSI, 2001, p. 96).

Observamos, também, que apesar da reforma oficial anunciar que não pretendia reduzir o tamanho do Estado, foi o próprio governo federal que fez aprovar a Emenda Constitucional 14/96, através da qual logrou uma profunda alteração no que dispunha o art. 60 do *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias* (ADCT) da CF/88, o qual determinava:

Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Com essa alteração, a participação na aplicação dos recursos que seria de, pelo menos, 50% do montante vinculado à educação por parte do Poder Público (o que, em princípio, numa República Federativa envolve os três entes federados, ou esferas

administrativas de governo em que se divide o Poder Público), a participação da União foi reduzida para o equivalente a 30% dos recursos previstos no art. 212 da CF/88, a partir do ano subsequente ao da aprovação da EC-14/96 (1997). Como veremos mais adiante, é essa emenda constitucional que permitirá à União a criação de um Fundo de natureza contábil para subvincular os recursos destinados à eliminação do analfabetismo e para a universalização do ensino fundamental, desobrigando-se de 20% da aplicação dos recursos originalmente previstos.

Como podemos perceber, essas reformas propostas no primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso têm, como alguns de seus principais argumentos, alicerces do pensamento neoliberal, a exemplo de: “o mercado como ótimo, embora imperfeito, alocador de recursos” (PEREIRA, 1998, p. 17-18); reforma gerencial das escolas públicas inspirada na administração das empresas privadas (os postulados da qualidade total); estratégia de competição para controlar as atividades sociais financiadas pelo Estado por intermédio de organizações públicas não estatais; diminuição do papel do Estado como ator protagonista das políticas sociais, do sistema público de educação; demanda de participação da sociedade civil e que esta se constitua em instituições democráticas que façam o controle social sobre os gestores e as instituições públicas em geral. (PEREIRA, 1998).

Além desses aspectos, acrescentem-se a ampliação da democracia, descentralização e gestão democrática através de colegiados com representantes legítimos dos vários atores sociais integrantes da comunidade escolar, os quais compõem o apelo do neoliberalismo ao mundo. Esses itens são também veementemente almejados, desde há muito por educadores preocupados em transformar a escola em autêntico espaço público (*res publica*) e em veículo que possibilite a formação de indivíduos que possam vir a ser construtores de seus próprios mundos.

Um nome importante que integra esse grupo de educadores por uma escola inclusiva, é Paulo Freire cujas idéias continuam inspirando aqueles que resolveram abraçar o mesmo ideal de luta por uma sociedade livre, mais justa, que venha a construir os laços sociais dos quais, tão carentes nos encontramos, onde a solidariedade, a cooperação, a generosidade, sejam sentimentos presentes que auxiliem os seres humanos a, dentro de uma construção coletiva, contemplarem as diferenças individuais.

Parece que os postulados neoliberais utilizaram idéias democráticas dos educadores mais críticos sobre as políticas educativas para colocá-las à sua serventia, para servir ao mercado, diminuindo a participação institucional do Estado no cenário de atendimento dos serviços de educação prestados à população. Desvirtuando, assim, o ideal libertador intrínseco às idéias progressistas.

Entretanto, acreditamos que as práticas de trabalho coletivo poderão constituir-se em uma base que possa vir a refletir, de forma crítica, os valores e mecanismos despolitizadores que regulam a ordem social (ROSSI, 2001).

Nesse sentido, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, poderá vir a constituir-se exatamente em uma dessas coletividades que, na tomada de consciência política, possa colaborar para exercitar de forma transparente o acompanhamento e o controle social numa perspectiva de gestão democrática do ensino, com a efetiva participação da cidadania. É através das discussões comuns, do privilegiar a aquisição do conhecimento dentro da coletividade, por exemplo, dos órgãos colegiados, que talvez se possa encontrar uma alternativa a esta sociedade do mercado que impõe suas diretrizes a todo o Planeta, subjugando cada indivíduo, cidadão ou não, subjugando cada Nação, democrática ou não, a uma ordem frente a qual cada um de nós, dos que se opõem à hegemonia neoliberal, se sente fraco e impotente para mudá-la.

Os quatro Conselhos do Fundef abordados nesta pesquisa, estão inseridos numa realidade social, cultural, econômica e política peculiar ao Nordeste Brasileiro, onde tradicionalmente as forças políticas dominantes têm se mostrado avessas aos princípios e postulados de gestão democrática da burocracia pública estatal. Aqui, também, as forças oligárquicas tradicionalmente dominantes lidam com os vários tipos de recursos da coletividade como se se tratasse de um bem particular ou como se fossem donos dos espaços, dos cargos e dos recursos públicos. É nesse contexto que as populações locais foram oficialmente conclamadas a participar de órgãos de representação social para acompanhar e exercitar o controle social sobre a realização anual do censo escolar, a distribuição e aplicação das verbas vinculadas às despesas no ensino fundamental regular e na capacitação e valorização dos profissionais do magistério desse nível de ensino.

2.4 TEMA, FORMULAÇÃO DO PROBLEMA E OBJETIVOS DA PESQUISA

O nosso tema de pesquisa é o seguinte:

Os Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundef: criação, instalação, funcionamento, participação e desempenho dos seus conselheiros em quatro municípios baianos, no período de 1998 a 2001.

Na formulação do problema definimos duas questões:

1ª – Os Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundef quanto à sua criação, instalação e funcionamento seguem a Lei Federal nº 9.424/96, no que ela determina para esses órgãos colegiados de representação social?

2ª – Em que moldes os conselheiros do CAFundef vêm cumprindo as funções que a Lei Federal nº 9.424/96 lhes conferiu para sua participação política nesses colegiados?

Objetivo geral:

- Analisar a criação, instalação e o funcionamento dos Conselhos do Fundef na prática do acompanhamento democrático, no processo de construção do controle social e revelar os graus de participação no desempenho das atribuições dos conselheiros desses órgãos de representação social.

Objetivos específicos:

1- Avaliar as condições em que foram criados, instalados e como funcionam os Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundef.

2- Examinar os procedimentos de escolha, indicação e nomeação dos conselheiros do Fundef.

3- Examinar os procedimentos de rotina e a dinâmica das relações entre os conselheiros no cumprimento das suas funções.

4- Verificar se os conselheiros dão visibilidade pública às ações do Conselho do Fundef nos seus respectivos municípios.

5- Traçar o perfil dos membros que compõem os Conselhos Municipais do Fundef.

6- Analisar os principais entraves ao pleno funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef.

Assim, o tema de investigação aqui desenvolvido reveste-se de importância, devido ao caráter de avaliação externa através de um estudo acadêmico sobre aspectos

relativos à fiscalização (acompanhamento) e controle social, que deveriam ser exercidos pela sociedade civil em decorrência da implementação pelo governo federal de uma política educacional em curso, sobre a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério .

É importante ressaltar que, durante a nossa pesquisa bibliográfica, constatamos que este é um tema ainda pouco explorado, talvez pelo fato de só recentemente ter-se iniciado a experiência de participação direta da sociedade civil no acompanhamento e no controle social de uma política pública voltada para distribuição e aplicação mais equitativas e transparentes dos recursos financeiros vinculados à educação, visando promover a universalização do ensino fundamental regular (EFR), a valorização do magistério e a afirmação de um padrão de qualidade nas escolas.

3. MARCO TEÓRICO-CONCEITUAL

Neste capítulo tentaremos primeiramente percorrer alguns conceitos que consideramos centrais na nossa investigação, tais como: sociedade civil, participação política, representação social, gestão democrática e controle social. Tentaremos ainda, neste capítulo, situar o Brasil dentro do contexto da globalização da sociedade de consumo, detendo-nos, mais especificamente, nas consequências desta interdependência internacional na área da educação e das decorrentes diretrizes na política do ensino fundamental; por último, abordaremos o nosso objeto de análise específico, os Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, como um dos instrumentos integrantes dessa mesma política pública em educação e como potenciais embriões de democracia participativa.

3.1 DEFINIÇÃO DOS CONCEITOS CENTRAIS DA PESQUISA

A pressão de alguns setores da sociedade pela participação na vida política da Nação vem se gestando desde o período das restrições políticas ao direito do exercício da cidadania. A redemocratização do País, iniciada de forma tímida e conciliatória, com o fim do regime autoritário em março de 1985, é um longo e tortuoso caminho que vem se construindo desde então de forma às vezes inédita e contraditória, com a eclosão de vários movimentos sociais de maior ou menor consistência política, num movimento pendular de mobilização social mais intensa e/ou menos intensa, consoante a clareza dos objetivos, ou o móbil da reivindicação a serem alcançados, no processo de constituição da cidadania e da efetiva participação da população nos assuntos do seu interesse.

Essa onda de movimentos sociais, por vezes inédita e bem articulada politicamente, às vezes contraditória e desarticulada quanto aos fins últimos, vem acontecendo no país desde os anos 70/80 e marca a trajetória da sociedade civil, organizada ou semi-organizada, nos últimos trinta anos da história social e política do Brasil.

Esses movimentos sociais que se caracterizam pela organização de demandas sobre o Poder Público (o Estado nos seus três níveis administrativos), expressam mobilizações reivindicatórias no campo e na cidade, a exemplo de lutas urbanas por moradia, transporte, saneamento, postos de saúde, educação (creche, jardim de infância, escola primária), luta contra a carestia de vida, lutas de ocupação de terras pelos trabalhadores rurais no Sul do País (organizados pela Comissão Pastoral da Terra - CPT vinculada às ações sociais da Igreja católica, a partir da qual, mais tarde vem a se constituir o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST que se propaga por todo o território nacional, sem vínculo institucional orgânico com a Igreja católica) e a luta pela defesa da escola pública (também veio a se constituir mais tarde num movimento mais ampliado, identificado como Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública). No Brasil, esta foi a trajetória recente da sociedade civil organizada até chegar à convocação de um Congresso Nacional Constituinte em 1986.

A sociedade civil é uma categoria de análise que se caracteriza, segundo o sentido mais corrente nos meios políticos, como sendo:

[...] Na contraposição Sociedade Civil-Estado, entende-se por sociedade civil a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. Em outras palavras, sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos

econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político. (BOBBIO, 1999, p. 1.210).

Assim, a sociedade civil é, a rigor, o cenário social – a própria realidade social - onde acontece dialeticamente a formação e a constituição da cidadania, ou seja, é o lugar onde o indivíduo pode agir e interagir socialmente para aprender a ser cidadão portador de direitos e deveres – e no qual ele exercita a sua cidadania em interação com os demais componentes da sociedade.

A questão da participação ativa dos cidadãos nas decisões políticas do Estado tem a ver, segundo Bobbio (1999), nos seguintes aspectos definidores de uma efetiva participação política da cidadania, tanto nas decisões de assuntos do seu interesse direto, quanto também em decisões mais gerais sobre os rumos da nação: o exercício do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações e em sindicatos e associações de defesa de interesse, a participação num comício, a pressão exercida, isto é, a cobrança sobre um dirigente político, além da manifestação de interesse e acompanhamento sobre os fatos sociais no dia-a-dia da sociedade. Ou seja, um leque enorme de possibilidades que caracterizam de fato o que é uma participação política ativa, ou efetiva, numa dada sociedade, que reflete normalmente “praxes, orientações e processos típicos das democracias ocidentais”.

Compreender ou vislumbrar aspectos dessas características, na prática diária dos cidadãos investidos do papel de representação de uma das entidades civis que compõem a comunidade escolar no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, é um dos objetivos desta investigação. Porém, estamos atentos ao próprio Bobbio (1999)

que nos chama a atenção para a pouca consistência deste conceito em termos práticos, uma vez que:

O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação. (BOBBIO, 1999, p. 889).

No entanto, nessas mesmas sociedades ocidentais de tradição democrática, sabemos o quão é difícil esse tal “ideal democrático”. Uma série de outros temas apresentam-se mais na linha de conta do interesse do cidadão do que a consciência política ou participação ativa e direta do indivíduo no acompanhamento das coisas públicas.

No que tange à participação propriamente dita, sabe-se que, em quase toda parte do Planeta, a forma mais comum, e também a única para boa parte dos povos, é a participação no processo eleitoral, envolvendo aqui as campanhas e os programas políticos, os comícios, as reuniões, os debates e, finalmente, a expressão do voto nas urnas. Os autores Bobbio (1999) referem-se ao fato de que em alguns países mais desenvolvidos economicamente, diversas pesquisas já apresentam essa situação de desinteresse do cidadão comum pelos acontecimentos políticos. Essas pesquisas deram conta de que, na realidade, as coisas são bem diferentes do que se nos afiguram teoricamente. Além disso, o interesse pela política, por parte do cidadão é, como se fosse limitado, ou seja:

Está circunscrito a um círculo bem limitado de pessoas e, não obstante o relevo dado pela comunicação de massa aos acontecimentos políticos, o grau de informação a tal respeito é ainda baixo: os acontecimentos esportivos, o mundo do espetáculo e outros aspectos da crônica diária são muito mais conhecidos do grande público. (BOBBIO, p. 889).

Ainda a esse propósito, afirma Torres, 2001, p. 94:

[...] Nas democracias capitalistas não existe hoje participação cívica, mas sim uma exígua participação dos eleitores, existe antes competição entre indivíduos que buscam mais o próprio interesse do que a solidariedade [...].

A realidade social que serviu de base para Bobbio (1999) definirem o conceito de participação política, bem como o próprio ambiente social descrito nas pesquisas acima referidas, é específico das sociedades ocidentais, que se definem por práticas políticas democráticas, onde também a universalização da escola básica é uma realidade, o analfabetismo já foi debelado há muitos decênios e o tempo médio de escolaridade da população é de 10-11 anos. De modo que a aplicação do conceito - 'participação política' - como categoria de análise sobre os fenômenos sociais brasileiros requer a devida consideração às circunstâncias históricas, culturais, sociais e econômicas da formação social brasileira.

Afirmam esses autores que há uma tendência para acumulação (por um só ou por vários sujeitos) das diversas formas de participação política, de modo que os inscritos e

participantes de uma certa instituição, ou órgão colegiado, ou evento político, ou movimento social, tendem a ser os mesmos. Não havendo, assim, uma renovação ou alternância nas representações.

Segundo, ainda, os mesmos autores, novas formas de participação, pouco pacíficas ou menos ordeiras, vêm ganhando a cena política, como, por exemplo, as manifestações de protestos, marchas por algum objetivo diante do Estado para chamar a atenção da sociedade e da opinião pública internacional, ocupação de fábricas, prédios públicos, casas, terras para a produção agrícola, escolas e até universidades. Aliás, essa é uma modalidade do fenômeno da participação política mais observada no Brasil, a partir dos anos 90, por iniciativa de populações indígenas, trabalhadores rurais, às vezes também por parte de professores e estudantes universitários. Para alguns autores, trata-se de uma “revitalização da participação política que, abandonados os velhos esquemas, se articularia agora em outros canais” (BOBBIO, 1999, p. 889).

Um conceito recorrente nesta investigação é o de representante, ou mais substantivamente, o de representação. Tratando-se mais de uma representação específica, esse conceito quer referir-se à representação social ou representante social, ou seja, de uma dada entidade civil que é, na sua essência, uma representação de interesses, isto é, um representante político.

Esse conceito, quando referido como ‘representação social’, está carregado de um conteúdo político tenso em decorrência da própria relação sociedade civil *vis a vis* sociedade política (o Estado constituído), visto tratar-se de uma representação dentro de uma sociedade estratificada em classes sociais.

Neste sentido, um indivíduo professor, pai de aluno ou servidor administrativo da Secretaria de Educação, quando nomeado para desempenhar a função de membro do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, o faz na

condição de representante de sua categoria profissional ou da instituição a que pertence. Teoricamente, o indivíduo chega a essa função mediante um processo de escolha (eleição) e indicação direta dos seus pares.

Representante seria, conforme Vigevani, (1989, p. 104), aquele ator social capaz de “[...] ultrapassar a forma parlamentar e eleitoral tradicional complementando-a, no limite substituindo-a, com conselhos onde o representante expressa a cada momento a vontade de sua base”. À instituição que o indicou, ele deve, evidentemente, prestar conta do seu papel de representante, numa espécie de retorno sobre os assuntos em discussão e que são do interesse da categoria ou instituição que ele está representando, ou seja, dos representados.

Aqui também, em princípio, o representante passa por um certo controle político dos representados sobre a sua ação e desempenho da sua função. Mas, ele deve, também, prestar conta à sociedade em geral das suas ações no desempenho dessa representação; como também, ele deve prestar conta aos órgãos administrativos de controle interno e externo da esfera pública. No nosso trabalho, o conceito será usado tendo em linha de conta este sentido.

Para delimitarmos, um pouco mais, o conceito de representação política, recorremos a Bobbio (1999). Esses autores admitem que o conceito de representação política, quer em seus desdobramentos teóricos quanto em seus aspectos práticos, constitui-se num dos elementos-chave da história política moderna. Entre as várias aplicações empíricas do conceito `representação`, vamos considerar aqui, para efeito da nossa análise, o significado de: “agir no lugar de” ou, “em nome de alguém ou de alguma coisa” (BOBBIO, 1999, p. 1.102).

Ultimamente, tanto as reformas administrativa e gerencial do Estado quanto as políticas educativas implementadas pelo MEC, vêm estimulando a gestão democrática

do ensino como mais um princípio capaz de promover o interesse e a participação das comunidades escolar e local nos destinos da escola pública. Como sabemos, esse termo foi cunhado pela primeira vez numa Constituição Brasileira devido ao poder de pressão dos movimentos sociais na luta pela defesa da escola pública sobre o Congresso Constituinte, de tendência política conservadora (centro-direita). Os movimentos organizados em torno da discussão e elaboração do texto constitucional, no período de 1987-1988, lograram o êxito de ver consagrado na CF/88 a gestão democrática do ensino público, como um princípio assegurado pelo art. 206. No entanto, os constituintes remeteram para mais tarde a regulamentação desse princípio (inciso VI do referido artigo), ficando esta na dependência do poder executivo. Só oito anos mais tarde, a LDB nº 9.394/96, regulamentou esse princípio constitucional no seu Título II – Dos Princípios e Fins da Educação Nacional, art. 3º, inciso VIII, remetendo-o, também, para a competência da legislação dos sistemas de ensino estadual e municipal. Portanto, a LDB subdelegou aos três níveis de governo baixar normas de regulamentação para o cumprimento desse princípio nos estabelecimentos públicos de ensino.

Para chegarmos a um conceito operacional de 'gestão democrática', tivemos que, inicialmente, definir o que é democracia. Norberto Bobbio e os seus colaboradores (1999, p. 326), consideram que, historicamente, ao logo dos embates entre as concepções teóricas e práticas do liberalismo e do socialismo, o conceito de 'Democracia' passou a ser entendido:

[como] um método ou conjunto de regras de procedimento para a constituição de Governo e para a formação das decisões políticas (ou seja das decisões que abrangem a toda a comunidade) mais do que uma determinada ideologia.

A gestão que se caracteriza como conjunto de normas, de regulamentos, de preceitos e de uma legislação como forma de se gerenciar ou administrar, uma instituição ou um órgão qualquer, no seio da sociedade, requer também mecanismos internos e externos de avaliação do processo. Esse conjunto de normas deve então contemplar decisões que abrangem os usuários ou a comunidade escolar que participa do esforço coletivo de fazer a escola, ou seja, de dar vida à escola. Como a nossa democracia é de caráter representativo, cabe então na direção dos sistemas, na composição dos órgãos colegiados, vinculados à educação, e na direção dos estabelecimentos de ensino, representantes escolhidos pelos segmentos sociais que compõem as respectivas instituições. Democratizar a gestão da educação nos municípios significa requerer a participação direta da sociedade no processo de formulação e avaliação das políticas públicas em educação, e também estimular a sua participação na fiscalização da execução dessas políticas através de mecanismos institucionais.

De um modo geral, no campo da educação pode ser tanto a gestão do sistema educativo, através de um Conselho de Educação, como pode ser a gestão da própria Secretaria ou Ministério que cuida da educação, como, também, pode ser a gestão de um estabelecimento escolar. Em qualquer das situações, é imprescindível a existência de um conjunto de diplomas legais (legislação) que define, organiza e regulamenta os objetivos e finalidades da instituição nos moldes do sistema democrático de governo. Neste sentido, a gestão ou administração da escola traduz-se por governo da escola.

Está implícito no princípio constitucional de “gestão democrática do ensino” a idéia de autonomia e de descentralização do modo ou das regras de procedimento para gerir, financiar, gerenciar ou administrar a instituição escola, desde os sistemas

educativos até a menor das unidades escolares desse sistema, pautando-se por uma conduta democrática de organização e gestão da instituição.

Desse modo, a existência de órgãos colegiados de representação social constitui-se na expressão da democratização da gestão da educação nos municípios. Assim, acreditamos que a democratização da gestão da educação pode atuar, como um mecanismo a mais no reforço da cidadania e da participação da sociedade civil na fiscalização e no controle social sobre as ações públicas de governo na área da educação.

Buscamos, também, uma conceituação mais perceptível na prática cotidiana para o significado de controle social, visto ser um dos conceitos centrais da nossa investigação. Encontramos no Dicionário de Ciência Política (BOBBIO, 1999):

Por controle social se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo. (Cf. BOBBIO, p. 293)

Segundo Boudon e Bourricaud (1993), a noção de controle social é uma contribuição da sociologia norte-americana para o arsenal de conceitos operacionais frequentemente aplicados na sociologia investigativa. Para esses autores:

Controle social é o conjunto dos recursos materiais e simbólicos de

que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados. Para a sociologia americana anterior a 1940, o controle social são os modelos culturais aprendidos pelo indivíduo e os mecanismos institucionais que recompensam e sancionam a conformidade – ou o desvio – em relação a esses modelos. (BOUDON; BOURRICAUD, 1993, p. 101).

Em termos sociológicos, o conceito é aplicado no sentido de vigiar e de eventualmente impedir que algo aconteça. Atribui-se também, a controle parlamentar e em controladoria das contas públicas, controle jurisdicional, controle financeiro, ou ainda em controle de gastos. Além disso, o conceito encontra-se vinculado à idéia pedagógica a respeito de aprendizagem de indivíduo ou grupos externos a uma dada sociedade (o aprendizado dos imigrantes, etc.).

É preciso ainda termos em conta que o controle social se exercita na prática, mediante duas formas principais de controle exercido pelos indivíduos e pelas instituições sociais em geral: o controle externo e o controle interno. No caso específico do acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos vinculados às despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, o controle externo é exercido pelo Ministério Público, pelos Tribunais de Conta, pelas Casas Legislativas, pelos Partidos Políticos, pelos Sindicatos, bem como pela imprensa em geral. Já o controle interno é exercido pelos órgãos internos da administração pública (poder executivo) em cada esfera de governo, através de suas Controladorias. O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, segundo a Lei 9.424/96, deve exercer um tipo de controle social externo, que se presume seja autônomo devido ao caráter de representação social, dos diversos segmentos sociais que compõem a comunidade escolar e do próprio poder executivo municipal, na composição

dos seus membros¹.

3.2 AS RECENTES POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO NO BRASIL E A LEI DE DIRETRIZES E BASES

A sociedade brasileira e, particularmente, a baiana, ainda é muito marcada em suas manifestações culturais pelas raízes tradicionais da formação social brasileira, com base numa economia agrícola de exportação e numa sociedade escravocrata, onde só tardiamente – com muitos percalços, marchas e contra-marchas – veio se implantar um Estado de direito nos moldes liberal burguês. Essa é uma das razões, entre outras, porque para a sociedade civil se constituiu um verdadeiro desafio, no nível do poder local (municípios), incumbir-se dessa empreitada de fiscalização e controle social das ações públicas de governo, na distribuição e aplicação das verbas no ensino fundamental, com base num Fundo que obriga despesas com educação em determinados percentuais, tendo ainda que prestar contas comprovadas mês-a-mês.

¹ Em resposta a uma consulta efetuada por nós a UNDIME acerca do pertencimento ou não do órgão colegiado do Fundef à estrutura administrativa da Prefeitura Municipal, obtivemos a seguinte resposta via correio eletrônico: “Primeiro: O Conselho Municipal de Controle Social do Fundef não é um órgão da estrutura administrativa das Secretarias Municipais de Educação. Ele é um órgão da sociedade para fazer o controle social dos gastos com o Fundef nos municípios. A “prefeiturização” desses conselhos deve ser afastada. Eles devem ser autônomos e dotados de capacidade técnica para cumprir seu papel fiscalizador. Segundo: Regulamento e Regimento são institutos da mesma espécie. O regulamento é algo menos abrangente e complexo que o regimento. Ambos servem para regular o funcionamento desses conselhos, deixando claras as regras de funcionamento e tomadas de decisões. O conselho precisa de um regulamento para evitar casuísmos e improvisações. Suas decisões vão para o Tribunal de Contas e por isso devem passar por regulamentações. Compete ao colegiado de conselheiros tomar todas as medidas necessárias para minutar, elaborar e aprovar o regulamento/regimento dos Conselhos”.

Na questão da educação pública, a região Nordeste merece especial atenção devido, tanto à insistência, ou recorrência, dos baixos indicadores de desempenho dos sistemas públicos de ensino organizados nesta parte do Brasil, quanto a foros próprios no comportamento cultural e político de base patrimonialista e oligárquica ainda muito presente na cena política regional. Autores como Leal (1976), Faoro (1984), Bursztyn (1985), Romão (1992), Teixeira (1997), Cohn (2001), entre outros, nos descrevem um quadro histórico nacional de bastante ênfase nas relações autoritárias de poder central e local. Particularmente, as regiões Norte e Nordeste do País são apontadas, como epicentro dessas relações de mando local mais aferradas à manutenção dos privilégios que asseguram esse tipo de poder.

Os municípios lidam diretamente com os interesses e demandas das populações locais. As relações entre Estado e sociedade civil aí são diretas, isto é, face a face com o gestor municipal. No Brasil, a prática política tradicionalmente usada pelo poder central é a de esvaziamento do potencial de força política dos municípios. Os impostos e todos os recursos provenientes de contribuições são centralizados em Brasília, e a aplicação, os investimentos mais volumosos em políticas públicas estiveram quase sempre atrelados às relações políticas clientelistas.

Na segunda metade dos anos 70 do século vinte, diversos movimentos sociais de base municipal – reivindicativos dos interesses das populações, tais como: luta contra a carestia do custo de vida (cesta básica), direito a habitação, ampliação da matrícula em escola (educação), saúde pública, transporte público, organização sindical, direito de greve, etc., emergiram nas principais cidades brasileiras. Ainda no decorrer dos anos 70, alguns desses movimentos tiveram suas reivindicações atendidas, embora parcialmente, e outros foram simplesmente reprimidos e desmantelados, evidenciando uma atitude do Poder Público em desconhecer as demandas populares.

O movimento de reivindicação por educação no Brasil vem, desde então, sendo parcialmente atendido numa perspectiva meramente quantitativa e mantenedora da dualidade nas concepções de formação escolar: uma divisão entre ensino acadêmico e ensino profissionalizante, conforme a origem social dos estudantes. O movimento popular por uma escola pública, universal e de qualidade, vem atuando desde o final dos anos 70 e suas principais reivindicações chegaram ao Congresso Nacional para discussão na época da elaboração da CF/88.

A propósito do descompromisso histórico do governo central com o processo de escolarização do povo no Brasil, fazendo alusão à realidade escolar nas décadas anteriores aos anos 70, diz-nos Lima, 1974, p. 69-70:

[...] A tônica de nossa história em matéria de educação popular (sistema geral destinado à população toda) é a ausência do Poder Público que sempre transfere sua função estatal para entidades privadas (a última e recente alienação foi a tentativa de privatização das universidades em forma de **fundações**). Por outro lado, a União (Governo Federal) sempre absteve-se de responsabilizar-se pela **educação elementar**, o que implicava em sua **inexistência**, considerando-se que o município jámais teve renda tributária. Como uma escola elementar popular não pode ser um bom investimento empresarial... **também** a iniciativa privada jamais se interessou por este setor, o que implicou num “sistema” sem pernas, problema que nos acompanha através dos séculos de escolarização. [Grifos do original consultado].

Para caracterizar no presente essa tradição, muito recentemente, num trabalho de avaliação sobre o processo de bastidores acerca da implantação da reforma gerencial do aparelho do Estado Brasileiro, Pereira (1998, p. 25) admite:

[...] O patrimonialismo, presente hoje sob a forma de clientelismo ou de fisiologismo, continua a existir no país, embora sempre condenado. Para completar a erradicação desse tipo de cultura pré-capitalista não basta condená-la, será preciso também puni-la.

No que se refere ao comprometimento de recursos financeiros para garantir aos brasileiros educação pública e gratuita, desde a implantação da República que o ensino primário - a chamada escola obrigatória de quatro anos de duração - foi mantido sob a responsabilidade dos Municípios. À União e aos Estados federados cabia repassar recursos e efetuar a assistência técnica qualificada para o bom andamento da prestação do serviço público de educação. Todavia, tal orientação era cumprida em parte e inadequadamente, visto que o sistema escolar freqüentemente era manipulado por interesses políticos de oligarquias regionais e locais. Esses interesses clientelistas se apresentaram quase sempre como antagônicos às funções e objetivos mais pertinentes à realização da escola pública, gratuita e de permanência com sucesso assegurada a todos.

Além do abandono sistemático, no passado, também havia a falta de atuação dos órgãos fiscalizadores, nos três níveis de governo, sobre a aplicação dos recursos públicos, conforme determina a lei. Numa pesquisa sobre receitas e despesas em educação nos anos 50 e 60 do séc. XX, Werebe (1970, p. 67) declara que:

Os preceitos constitucionais, no tocante ao financiamento, não têm sido encarados com muita seriedade, razão pela qual são desrespeitados, com frequência, a começar pela própria União. O seu cumprimento, ao invés de ser considerado um fato normal, chega a ser louvado, como se se tratasse de um gesto magnânimo dos poderes públicos e não de dever imposto pela Constituição.

A referida autora afirma ter constatado, através da sua pesquisa, que a União deixou de despender os 10% devidos no período de 1940 a 1959. (WEREBE, 1970). Quanto ao desempenho dos Estados na aplicação dos recursos públicos em educação, Werebe constatou, no mesmo período, analisando o comprometimento de impostos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino entre os Estados e o Distrito Federal, que cada Estado, de *per si*, não mantinha uma posição semelhante nos gastos educacionais, os quais oscilavam segundo “as circunstâncias políticas, financeiras e até mesmo pessoais (com relação às autoridades governamentais) e não em função das obrigações constitucionais”.

Curioso todo esse empenho em legislar sobre a educação, proclamar e não cumprir nada do que está escrito. Parece que, talvez por isso, o Brasil seja o único país no mundo que traz o preceito de vinculação de verbas públicas, com percentuais mínimos de aplicação nos itens de manutenção e desenvolvimento do ensino, prescrito na Constituição da República Federativa.

Alguns dos países mais desenvolvidos econômico-socialmente têm no setor educação um campo obrigatório de investimento público de responsabilidade das comunidades locais, tanto por parte das instituições públicas como pelas particulares, com o aporte financeiro das demais esferas de governo. Outro aspecto importante é que a educação, em alguns desses países, está totalmente entregue aos técnicos e planejadores da educação nos seus diversos níveis: da escola elementar à universidade. As instituições públicas (governos) e particulares (empresas, indivíduos, etc.) repassam, doam, investem grandes somas em dinheiro e cabe às instâncias políticas

regionais e centrais apenas fiscalizar a aplicação e o desempenho (avaliação de resultados programados) desses recursos.

Com o avanço do processo de redemocratização do Estado Brasileiro a partir de 1985, pode-se falar em algumas conquistas no quadro na nova Constituição Federal de 1988. Contudo, a correlação de forças sociais manteve-se francamente favorável aos princípios conservadores de manutenção do *estatus quo* e estes, por seu turno, nortearam as políticas sociais básicas, as quais, frequentemente, não assimilam nem sinalizam para mudanças qualitativas capazes de alterar o quadro de profundas desigualdades sociais entre os brasileiros, além dos tradicionais desequilíbrios regionais.

No que tange particularmente à educação, diz o art. 211 da CF/88 que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.” O § 2º deste artigo determina que aos Municípios compete atuar prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar, contando com a assistência técnica e financeira da União.

Em março de 1990, realizou-se em Jontiem, Tailândia, mais uma “Conferência Mundial de Educação para Todos”, da qual o Brasil foi um dos signatários. Em seguida àquela Conferência, o MEC realizou uma série de seminários técnicos, em convênio com o Banco Mundial, visando discutir propostas e alternativas de reforma do sistema de educação básica brasileiro. Esses organismos patrocinaram, desde então, estudos e pesquisas no sentido de cooperação técnica para reorientar a organização dos sistemas de ensino em alguns estados da Federação². Os estudos realizados apontavam para a necessidade de mudanças profundas que pudessem conduzir a uma maior eficiência e

² Após aquela Conferência, o Estado de Minas Gerais foi o primeiro a reformar o seu sistema de ensino. A reforma implementada provocou mudanças de fundo na configuração de suas redes escolares, na organização e funcionamento das escolas, na estrutura administrativa do sistema e na composição do quadro de pessoa. Desde então, a Secretaria Estadual de Educação vem aplicando os princípios da “Gerência da Qualidade Total em Educação”. (Cf. OLIVEIRA, 2000).

eficácia nos sistemas, além de incentivar a melhoria da qualidade do ensino e de valorizar o magistério.

Assim, entre 1993 e 1994, o governo federal, através do MEC, negociou com as esferas do poder executivo estaduais e municipais, no sentido de se estabelecer no Brasil um “Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação”, consoante as diretrizes e metas do “Plano Decenal de Educação para Todos, 1993-2003”. Em continuidade a esses entendimentos, o governo federal empossado em janeiro de 1995, passou a aprofundar as discussões em torno do porquê da baixa qualidade do ensino público fundamental, buscando reunir dados e construir um certo consenso na ação política a ser adotada conjuntamente com os Estados membros da Federação, para alterar alguns dispositivos constitucionais e reorientar a política de receitas e gastos, com a manutenção e desenvolvimento do ensino no País, como veremos mais adiante.

Os estudos de alguns autores aqui analisados, apontam para as novas formas gerenciais de que lançaram mão os governos pós-CF/88, quanto ao tratamento a ser dado à educação pública. (FRIGOTTO, 1998; OLIVEIRA, 2000). O que se observa a partir de 1990 – conforme as orientações emanadas da Conferência de Jontiem - é que os governos embasados em princípios e conceitos de gerência pela qualidade total (GQT) inseridos na reorganização produtiva do capital, buscam imprimir modelos talhados no setor privado para a oferta dos serviços educacionais. Desde então vem-se tentando implementar políticas mais condizentes com a inserção dos princípios constitutivos da organização empresarial de mercado nos sistemas de educação, restrição às barreiras alfandegárias, flexibilização das relações de trabalho, programas de privatização de empresas estatais, além da introdução de métodos gerenciais mais racionais na condução dos serviços prestados pela escola pública.

A partir dessas transformações, buscou-se oficialmente incutir nas organizações públicas métodos e procedimentos de rotina mais adequados à reforma administrativa e gerencial do Estado em resposta à crise econômica e fiscal mundializada e com a política de ajuste fiscal, recomendada pelos organismos internacionais de financiamento. Esse conjunto de princípios encontra-se plenamente assentado na nova dinâmica da reconfiguração produtiva do capital, isto é, no bojo da economia globalizada e do chamado Estado socialmente restritivo, ou Estado de políticas sociais mínimas. Nesse sentido, Frigotto (1998, p.78) reconhece:

[...] A metamorfose conceitual que se opera hoje, no campo educacional aparentemente distante do chão da escola, é, na realidade, orientadora de políticas ao nível gerencial, organizativo e nos processos de conhecimento. Por serem expressões superestruturais de relações sociais cuja base é marcada pela exclusão, contraditoriamente, estas mudanças conceituais funcionam com uma leitura invertida da realidade. Anunciam qualidade total, autonomia, flexibilidade e reeditam formas renovadas de exclusão, atomização do sistema educacional e dos processos de conhecimento e políticas autoritárias de descentralização.

Com profundas alterações e adaptações em muitos dos artigos, parágrafos e incisos da CF/88, a reforma do Estado vem se dando, de modo a preparar um cenário institucional que honre os acordos e compromissos internacionais assumidos, inclusive aqueles relacionados com os organismos de financiamento e desenvolvimento. Tudo isso de modo a assegurar a abertura do mercado nacional e a inserção da economia do país num contexto internacional mais competitivo, leia-se menos restritivo aos

interesses econômicos externos e mais flexibilizado, sob a hegemonia capitalista centrada nas relações de dependência entre o centro e a periferia do capital.

Parece que o encaminhamento dado pela CF/88 e posteriormente regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96 (LDB/96), em direção à gestão democrática, à descentralização administrativa e atribuição de progressivos graus de autonomia aos estabelecimentos de ensino, lega às escolas a possibilidade, ainda que remota, de autonomia necessária para contemplar as suas especificidades e traz como saldo positivo, um estímulo à participação da sociedade civil organizada nos destinos da gestão pública da educação.

Apesar da Constituição Federal de 1988 (CF/88) ter alterado o quadro de distribuição de recursos financeiros entre as três esferas de poder, os dados só indicam uma mudança mais favorável aos municípios baianos a partir de 1995, quando o governo federal passa a fazer uma propaganda maciça, com o foco sobre a universalização na matrícula no ensino fundamental (EF), acerca dos programas sociais implementados pelo MEC. Os principais programas são: (PMDE) Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, conhecido como “Dinheiro na Escola”; Unidades Executoras (UEX); TV-Escola; Kit Tecnológico; FUNDESCOLA e Bolsa Escola.

Ocorre que, a partir de então, se conseguiu pactuar nacionalmente uma política monetária de base fiscal mais restritiva às despesas públicas, ao tempo em que se passou a exigir mais eficácia, eficiência e transparência na aplicação dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, transferidos aos Estados, ao Distrito Federal (DF) e aos Municípios. (CASTRO, 1999; DRAIBE, 1999).

Mesmo assim, e na prática, essa orientação segundo as exigências do FMI, mostrou-se mais severa para com a aplicação de recursos nas áreas sociais e nos

programas de assistência à população mais carente, devido à própria crise econômica e fiscal do Estado. Não obstante o tom descentralizador da CF/88, determinando o reconhecimento dos municípios como entes federativos, compondo o chamado pacto federativo juntamente com os Estados, de forma autônoma, no limite, a maioria dos municípios no Nordeste continua submetida aos critérios de transferência de recursos da União e dos respectivos Estados. Em alguns destes ainda predominam interesses políticos de oligarquias regionais.

As políticas públicas de educação, num país subdesenvolvido, sempre se revestiram de uma atitude contemplativa, submissa às orientações externas, visto que quando elas, de fato, existiram foram meramente para corroborar o desequilíbrio das trocas entre o centro econômico e político e as suas regiões periféricas. Aliás, fenômeno semelhante registra-se na dinâmica interna do País no campo das relações de desequilíbrio intrarregionais em todos os aspectos da vida econômica, cultural e política.

Segundo Ferreira (1994, p. 174-175), discorrendo sobre *“A escola no Brasil: serviço prestado a favor da dependência”*, em cuja obra o autor suscita um declarado compromisso político dos educadores pelo processo histórico de transformação social e política do povo brasileiro, e a propósito da organização do sistema público de educação ressalta o seguinte:

No que diz respeito a nós brasileiros, a educação sistematizada ficou não só reservada às classes dominantes como também serviu como instrumento de reforço da nossa dependência cultural e econômica relativamente aos países ditos do Primeiro Mundo. Passando os olhos pela história da educação brasileira, constatamos que, de longa data, estão em confronto forças nacionais ligadas ao capitalismo internacional e forças nacionais que buscam um país independente, autônomo, capaz de eleger seu próprio caminho.

[...] Mas, dialeticamente falando, quem pode estar a serviço da dependência pode, também, estar a serviço da libertação.

Assim, esse é o quadro institucional-jurídico que irá alimentar, oito anos mais tarde, as reformas propugnadas pelo Estado no setor da educação. Um Estado já plenamente inserido na globalização econômica da produção, onde o mercado põe a reboque as políticas públicas de Estado, impondo-lhe severas restrições, como forma de combater o *déficit* fiscal e honrar os compromissos internacionais com o pagamento dos juros da dívida externa.

Em setembro de 1996, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 14 e logrou alterar a CF/88 e instituir políticas capazes de produzir reformas profundas, na organização da educação, que pudessem resultar no atendimento aos direitos e princípios expressos na própria CF/88.

Foram introduzidas profundas alterações no artigo 60 do ADCT, ampliando para 60% o percentual a ser gasto pelas esferas de governo estadual e municipal, enquanto a esfera federal baixou para 30%, sua verba orçamentária para manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Através dessa EC-14/96, o governo federal logrou eliminar o analfabetismo do texto da Lei e objetivou assegurar a remuneração condigna aos profissionais do magistério.

O governo conseguiu também ampliar por mais dez anos a consecução dos objetivos estipulados no artigo em apreço e a emenda constitucional redefiniu também a distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios, atrelando o percentual de 15% das transferências constitucionais mais impostos de ICMS e IPI-Exportação, na criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), de natureza contábil, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal. Deste fundo, intimamente ligado ao nosso objeto de pesquisa, comentaremos mais detalhadamente adiante.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, foi então promulgada pelo poder executivo federal e veio finalmente regulamentar os artigos do campo da educação contidos na Constituição Federal, de 8 de outubro de 1988 /CF/88), já bastante desfigurada do seu texto original.

Comentando a legislação básica da educação nacional, Aguiar e Martins (1998, p. 135) reconhecem:

Os dispositivos da nova LDB consagram conquistas da sociedade civil, carregando em seu conteúdo reais possibilidades de transformação do cenário educacional do País que, implementadas adequadamente, darão acesso à verdadeira cidadania a cada um dos brasileiros.

Ao tomar as unidades escolares como elementos de base para a participação direta das comunidades escolar e local, no processo de planejamento pedagógico e de gestão financeira, atribuindo-lhes um certo grau de autonomia, a LDB/96 sinaliza na direção do reforço à descentralização dos serviços educacionais, da construção de um caminho aberto, de livre participação e envolvimento dos interessados, vale dizer, da sociedade civil, na gestão compartilhada do processo escolar. Esta preocupação, segundo Aguiar e Martins (1998, p. 81), constitui-se numa grande novidade da LDB:

[...] é o fato de chegar ao nível do estabelecimento do ensino e dos docentes. De fato, o art. 12 trata das incumbências legais das escolas, cabendo delas destacar a de elaborar e executar sua proposta pedagógica, o que supõe uma verdadeira administração educacional, dentro dos princípios da gestão democrática, já que o art. 13 incumbe aos docentes a participação na elaboração daquela proposta.

Ressalvando as normas gerais de direito financeiro público, a LDB/96 inova nesse aspecto ao considerar os estabelecimentos escolares como o *locus* inicial de implantação de progressivos graus de autonomia e de gestão financeira a serem desenvolvidos pelos sistemas de ensino público, conforme previsto no artigo 15. A definição das normas de gestão democrática também vem assinalada através do artigo 14, o qual estipula:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Assim, todos esses preceitos da legislação educacional são objeto do acompanhamento e controle social, quer por parte dos órgãos públicos de fiscalização e controle externo, quer por parte da sociedade, através das diversas entidades civis organizadas com assento ou não nos respectivos órgãos colegiados de participação social.

Por seu turno, um grande avanço se verifica na lei educacional, que potencialmente tornará mais fácil o acompanhamento e fiscalização dos recursos

públicos por parte da sociedade, quando pela primeira vez na história do país vem especificado, em dois artigos, 70 e 71, quais são, e quais não são, as despesas próprias de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Lembrando que as despesas apropriadas devem ser 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 instalações 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 necessárias 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.

Na definição do que não constitui despesa com a manutenção e desenvolvimento do ensino, encontram-se os seguintes itens que, no passado recente, era muito comum serem considerados como adequados às despesas com a função educação:

- 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 infra-estrutura, 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.

No tocante aos recursos públicos destinados ao financiamento da educação, e diante da necessidade de se cuidar do acompanhamento e fiscalização tanto pelos Tribunais de Contas, pelas Casas Legislativas, quanto pela sociedade civil, da transferência, distribuição entre os estabelecimentos de ensino e aplicação das receitas e das despesas efetivamente realizadas, vale ainda fazer referência aos artigos 72 e 73 da LDB sobre esses tópicos. A CF/88, no que dispõe o art. 165 sobre a obrigatoriedade do Poder Público (nas três esferas de governo) institui através de lei própria o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias, e os Orçamentos Anuais. Mediante o mesmo artigo, veio a determinar também, conforme o parágrafo 3º, que ao Poder Executivo (federal, estadual e municipal) caberá publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

Com efeito, o art. 72 da nova LDB declara:

As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o parágrafo 3º do art. 165 da Constituição Federal.

Já o art. 73 da LDB sustenta-se no que determina o art. 212 da CF/88, alterado pela Emenda Constitucional 14/96, quanto às atribuições dos órgãos fiscalizadores:

Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

Todos os artigos da LDB/96 que tratam dos recursos públicos de financiamento da educação constituem peça chave no desempenho das funções de acompanhamento e controle social por parte dos Conselhos Municipais, compostos por pessoas da comunidade escolar e da sociedade local.

Numa análise conclusiva do texto da lei máxima da educação nacional, Aguiar e Martins (1998, p. 135) afirmam:

Nem tudo foi conseguido. Mas é necessário reconhecer que a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, tem um perfil muito diferente daquelas que a antecederam, muito mais comprometido com o rompimento das desigualdades e com a igualdade qualitativa da educação a ser oferecida a cada um dos estudantes. É, sem dúvida, a LDB que mais obriga e responsabiliza o Poder Público em matéria educacional.

Verifica-se que já se encontram sinalizadas algumas vias para o início efetivo de experiências em gestão democrática da escola pública, buscando a construção de progressivos graus de autonomia administrativa e financeira, podendo a escola, inclusive, elaborar sua proposta pedagógica (um plano de trabalho anual) com a participação da comunidade escolar (professores, funcionários, alunos e seus pais) e da local (entidades civis organizadas, Ministério Público, OAB, etc.).

3.3 A CRIAÇÃO E REPERCUSSÃO DO FUNDEF E SEUS CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL

Diagnosticada a precária situação do ensino no Brasil – devido à persistência de sua baixa qualidade -, durante os primeiros anos da década dos noventa, pretenderam as autoridades do governo central mobilizar os demais níveis de governo (estadual e municipal) e certos setores da sociedade civil, para, através de um Fundo de redistribuição de recursos, além de alguns outros programas oficiais de apoio às reformas em curso, implementar as mudanças necessárias ao modelo gerencial de organização da escola.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi regulamentado, através da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para começar a vigorar a partir de janeiro de 1998. Apresenta-se como um fundo redistributivo das receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Aponta para a distribuição de recursos baseada num valor aluno/ano, comprometendo 60% do montante transferido para a valorização do magistério. É um fundo que induz à municipalização da educação; diminui os encargos da União, os quais pela CF/88, previa-se um investimento equivalente a 50% dos recursos da União

destinados à educação, passou para 30% com a EC-14/96); e acena com a possibilidade de compensação dos desequilíbrios regionais.

Esse Fundo exige a realização de um censo anual dos alunos matriculados na escola obrigatória, (na faixa etária dos 7 aos 14 anos); passa a exigir avaliação de desempenho de todo o sistema de ensino; e determina a criação de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundo com a participação de um representante de cada segmento da comunidade escolar: professores, pais de alunos, servidores das escolas do ensino fundamental (EF) da rede pública municipal, de um representante do prefeito local, além de um representante do Conselho Municipal de Educação (CME), se houver no município.

A responsabilidade da União, além da monitorização do Fundo através do MEC e do Ministério da Fazenda, passa a ser de suplementação dos recursos, velando pelo aspecto redistributivo das receitas de modo a contrabalançar as disparidades sociais e os desequilíbrios regionais. Com tudo isso, a instituição desse Fundo contempla apenas o ensino regular, recomendando qualidade, eficiência e gerenciamento com base em gestão democrática transparente e avaliação anual do desempenho de todo o sistema educativo.

Na nossa avaliação, parece que a preocupação básica do governo central com a criação do Fundo é a de exercitar o controle de gastos públicos visando a utilização eficiente dos poucos recursos disponíveis e a busca de resultados quantitativos expressivos. Parece que o governo pretendeu também exercer mais rigor no controle dessas despesas objetivando a geração de *superávit* primário nas contas públicas do País, para num prazo de dez anos, dar conta das três principais metas, que são:

- (i) universalização do ensino fundamental (prioridade nacional);
- (ii) padrão de qualidade de ensino compatível com o padrão internacional; e

- (iii) valorização do magistério, aqui contempladas a melhoria salarial e a capacitação profissional.

O procedimento do Fundef é este: distribuição de recursos financeiros pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental regular (EFR).

O MEC, buscando introduzir um novo modelo de gestão da escola básica, numa perspectiva de reorientar as despesas com a escola pública no quadro geral da reforma administrativa do Estado, obriga a implementação do Fundef pelos Estados e Municípios a partir de 1998, sob o acompanhamento do Conselho Nacional do Fundef. Para tanto, há uma intenção deliberada, via legislação aprovada no Congresso Nacional, de estimular a participação direta dos interessados na implantação dos mecanismos do fundo, na distribuição e aplicação dos recursos públicos e na fiscalização criteriosa e transparente do uso desses recursos por parte dos governos estaduais e municipais, visando a realização das metads anteriormente referidas.

Assim, nesta quadra histórica de crise econômica generalizada e de escassez de recursos para desenvolver políticas sociais mais efetivas, voltadas para inaugurar supostos novos processos na administração da educação, por força de uma reforma mais geral do Estado, é que reconhecemos com Barroso (1999) o seguinte raciocínio:

A gestão local da educação e o reforço da autonomia das escolas surgem normalmente integrados em processos mais vastos de reforma da administração pública. Estas reformas desenvolvem-se no contexto, por um lado, de uma crise econômica geral, com particular repercussão nas finanças públicas, e por outro lado, de uma perda de confiança na legitimidade e na capacidade do Estado gerir os bens e os serviços públicos. De acordo com os seus promotores, elas são justificadas, em geral, pela necessidade de reduzir a despesa pública, melhorar a qualidade dos serviços prestados e aproximar a tomada de decisão do utilizador desses serviços. (BARROSO, 1999, p. 135-136)

Em função dessa situação, torna-se necessário, através de uma Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): combater o déficit público, enxugar a máquina administrativa, promover a demissão voluntária, terceirizar e/ou privatizar os serviços, além de introduzir novos padrões de gerenciamento nos serviços públicos.

Apoiado nas alterações constitucionais promovidas pela EC/14-96, e pela nova LDB aprovada e promulgada em dezembro de 1996, o MEC então propôs-se a priorizar o ensino fundamental mediante a formulação e implementação de um conjunto de ações políticas, cuja estratégia central é a própria redefinição das suas funções no processo de gestão pública, particularizando a organização do sistema de educação. O papel do Ministério na coordenação das políticas nacionais consolidou-se, e a sua execução em todo território nacional seria deixada a cargo dos governos estaduais e municipais. Outro aspecto importante é que o mecanismo básico do processo de gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização do magistério, passaria a se dar mediante a descentralização dos recursos e que a União, através do MEC, desempenharia papel redistributivo. (CASTRO, 1999).

No primeiro Relatório oficial (1999) sobre os impactos dos recursos do Fundo no seu primeiro ano de implantação geral obrigatória (1998), o MEC define como objetivos estratégicos do Fundef:

Promover a justiça social: o foco são os 32,4 milhões de alunos das escolas públicas de ensino fundamental e os maiores beneficiados pelo novo critério de distribuição de recursos são os Estados e Municípios das regiões mais pobres do País;

Promover uma política nacional de equidade: os recursos vinculados ao ensino obrigatório são redistribuídos entre cada Estado e seus

Municípios de acordo com o número de alunos atendidos em suas redes, cabendo ao governo Federal complementar o Fundo sempre que não for atingido o valor mínimo anual por aluno;

Promover a efetiva descentralização: as redes estaduais e municipais de ensino passam a dispor de recursos proporcionais aos seus encargos, o que incentiva o esforço de ampliação da oferta da matrícula e oferece condições para garantir a permanência das crianças e estimular maior autonomia das escolas;

Promover a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público: os recursos destinam-se prioritariamente à melhoria dos níveis de remuneração e de qualificação dos professores, com vistas à construção da escola pública de qualidade.

Observe-se que entre esses objetivos estratégicos é, mais uma vez, apontado o estímulo a que a escola possa adquirir uma maior autonomia. Porém, essa autonomia jamais é definida. Parece que será apenas uma autonomia de caráter gerencial de recursos financeiros repassados, e de exigência de prestação de contas. Embora pareça tratar-se de mero apelo retórico à participação dos cidadãos para satisfazer a necessidade de controle local da aplicação dos recursos vinculados à educação, assim mesmo não podemos desmerecer o potencial presente para um caminho mais democrático para a gestão da educação.

Na composição contábil dos recursos do Fundef, computam-se 15% dos principais impostos e das transferências constitucionais (ICMS, FPE, FPM e IPIexp.) de cada Estado e de seus respectivos Municípios. Os recursos são redistribuídos proporcionalmente ao número de alunos matriculados e a União exerce uma função supletiva e redistributiva, caso o valor mínimo nacional do custo aluno/ano, definido no final de cada ano pelo MEC, fique abaixo da média nacional. A lei que instituiu o Fundef determina que é de competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios a

responsabilidade de prover com os recursos necessários ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Todavia, em decorrência dos acentuados desníveis sócio-econômicos dos Estados e Municípios, que contribuem em muito na baixa inversão por aluno/ano, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, a EC-14/96 previu que o papel da União seria o de responsabilizar-se pela complementação dos recursos do Fundef, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno/ano não alcançasse o mínimo definido nacionalmente.

Assim, o governo federal complementa aquele valor quando for abaixo do padrão mínimo nacional estipulado, por ele mesmo, para os anos de 1998 e 1999 em R\$ 315,00. Antes porém, é conferido se o Estado ou o Município a ser beneficiado cumpriu os dispositivos previstos pela LDB, no tocante à prioridade de aplicação dos recursos públicos em educação.

Anualmente é realizado um censo educacional com o apoio das secretarias de educação do Estado e dos Municípios. As informações coletadas a partir desse censo educacional servem de base para o cálculo do valor aluno/ano. Já as transferências de recursos para as atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental são realizadas automaticamente, mediante créditos em conta específica do Banco do Brasil.

Mesmo com a implantação do Fundef em todo o Brasil, os Estados e os Municípios continuam com a obrigatoriedade de investir pelo menos 25% de suas receitas (incluindo-se aqui os 15% vinculados a MDE no EFR), resultantes de impostos e de transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento da educação pública, em conformidade com o que manda a LDB. Ou seja, sobra-lhes 10% para aplicar na educação infantil e no ensino de jovens e adultos (EJA). Nesse aspecto, o que

a lei de criação do Fundo determinou foi a subvinculação de 60% do total dos recursos orçamentários para financiamento do EF.

Os relatórios oficiais sobre a implantação nacional do Fundo, a partir de março de 1999, atendendo também o que manda a lei 9.424/96 (de regulamentação do Fundef), divulgam indicadores educacionais e análises exitosas, na maioria dos Estados e em mais de 50% dos Municípios brasileiros. O relatório do MEC (1999), *Balanço do Primeiro Ano do Fundef*, por exemplo, assinala uma significativa melhoria nos valores por aluno/ano registrada nas redes municipais do ensino fundamental regular, naquelas unidades da Federação onde estas redes atendem à maior parte do alunado. Outro êxito apontado no balanço oficial é que:

Em 21 Estados verificou-se, em 1998, com a implantação do FUNDEF, uma transferência de recursos das redes estaduais para as municipais. Apenas em Roraima, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo ocorreu o inverso. No Distrito Federal, cabe observar, não se verifica movimentação de recursos pela inexistência de municípios. Para 1999, a perspectiva é de que apenas em três Estados -Roraima, Goiás e São Paulo- ocorrerão transferências líquidas dos Municípios às redes estaduais, devido à intensidade da municipalização de matrícula em Minas Gerais e Espírito Santo.

Contudo, segundo o referido Balanço, na rede estadual do EFR de cinco Estados nordestinos houve redução de matrículas: Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco e Piauí, observando-se uma queda de 1,3% na região Nordeste em favor da política de municipalização induzida pelo Fundef. Com o processo de municipalização do Ensino Fundamental em curso (via transferência de escolas da rede estadual, conforme previsto na LDB/96), o relatório do primeiro ano do Fundef constatou uma elevação das matrículas nas redes municipais da ordem de 22,1%, com destaque para os governos

municipais dos Estados da Bahia e da Paraíba. Na Bahia, o incremento foi de 39,2% em relação ao ano anterior.

Os Municípios estão, assim, e a partir do Fundo, dando cumprimento ao que prescreve tanto a CF/88, quanto a LDB/96, que apontam para a organização do sistema municipal de educação, mediante a descentralização dos serviços, e para a autonomia administrativa e financeira centrada na gestão democrática do ensino. A instituição do Fundef veio induzir a concretização desses dispositivos previstos na lei. O sistema municipal de educação vem se empenhando pelo incremento de matrículas, na sua rede do EFR, porque essa atitude resulta em mais recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Conforme prevê a lei do Fundo, cada aluno matriculado no EFR significa mais receita (valor aluno/ano). Com a campanha do MEC “Toda Criança dos 7 aos 14 anos na Escola” para incentivar o aumento das matrículas, parece que os governos municipais estão cada vez mais empenhados nesse processo, seja porque isso resulta em mais receitas para os cofres do Município, seja porque o Poder Público se encontra engajado em promover a expansão do número de crianças atendidas pela escola.

Os Municípios da Região Nordeste foram os mais beneficiados na transferência de recursos via Fundef, cerca de 46% do total de recursos do Fundo. O crescimento das receitas lançadas pelo Fundo ao ensino fundamental regular (EFR) dos municípios do Nordeste situou-se em 90% em relação ao período sem vigência do Fundo. (MEC/INEP). Nas regiões Nordeste e Norte do País, os efeitos referentes ao caráter redistributivo do Fundef fizeram-se mais expressivos, confirmando assim os efeitos práticos de uma política educacional, voltada para transferir recursos financeiros e assistência técnica às regiões mais carentes. (*Balanço do Primeiro Ano do Fundef*, 1999).

Segundo o relatório do MEC/INEP sobre o *Balanço do Primeiro ano do Fundef*, na função supletiva e redistributiva da União (complementação de receita), vale salientar que o Estado da Bahia e seus Municípios foram contemplados na seguinte ordem de valores (em milhões de reais): 1998, R\$ 147,3. A previsão para 1999 foi de R\$ 290,9. O percentual de variação 98/97 foi de 97,5%.

Em termos do registro de acréscimo de receitas a partir dos efeitos produzidos com a implantação do Fundef na rede municipal baiana, o referido *Balanço do Primeiro Ano do Fundef*, (MEC,1999) constatou que sobre um total de 1.322.409 alunos assinalados pelo censo de 1997, ano base de matrícula no EFR para auferir os recursos em 1998, 367 Municípios obtiveram acréscimo de receitas via transferências do Fundo. O total desse acréscimo em milhões de reais foi de R\$ 226,2. Some-se a esse resultado, o fato de que dentre os nove Municípios que compõem a Região Metropolitana de Salvador, seis deles obtiveram aumento de receita. (MEC, 1999, *Balanço do primeiro ano do Fundef*).

O impacto da subvinculação de recursos públicos para o EFR é visto positivamente aos olhos tanto do poder público quanto de diversas entidades da sociedade civil organizada, como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a Confederação Nacional de Municípios (CNM), o Conselho Brasileiro de Entidades Municipalistas (CEBIM). Essa realidade confere respaldo ao depoimento do Ministro da Educação, quando afirma que “O Fundef é um exemplo inovador de política social que articula os três níveis de governo e incentiva a participação da sociedade para que sejam atingidos (...) objetivos estratégicos ”

Apesar do apoio decisivo das entidades acima referidas, seus órgãos consultores e avaliadores não deixam de acompanhar os impactos produzidos pela implantação do Fundef nacionalmente e, em decorrência, também não deixam de colocar suas

demandas ao governo Federal, até mesmo como forma de aperfeiçoar a operacionalização do Fundo. Contudo, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) sem deixar de reconhecer os aspectos positivos do Fundef decorrentes de seu caráter redistributivo, já identifica, como um dos seus problemas, aquele relacionado à questão do custo aluno/ano:

A definição de um valor mínimo anual por aluno de R\$ 315,00, inferior à razão entre os recursos previstos para o FUNDEF, em 1998 e 1999, e a matrícula no ensino fundamental público, respectivamente em 1997 e 1998, conforme dispõe a Lei nº 9.424/96 (art. 6º, par. 1º) tem como consequência o fato de que a complementação da União limita-se a oito Estados da Federação (Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Bahia). Em 1999, conforme dispõe a lei, o valor mínimo anual por aluno deveria ser R\$ 408,92.

Em consequência dessa atitude do governo Federal, afirma a CNM que os oito Estados que receberam complementação deveriam receber um volume maior de recursos, como também deveria haver complementação ao Fundef para outros nove Estados. Seriam então dezessete Estados a ser beneficiados. Em decorrência disso, a CNM argumenta:

Nesses dezessete Estados, ficam prejudicados todos os Municípios - os que recebem recursos, recebem menos do que deveriam, e os que perdem recursos para o fundo estadual, perdem mais do que deveriam. Recentemente, a Prefeitura do Recife obteve liminar, em decisão da 3ª Vara da Justiça Federal, suspendendo sua contribuição do FUNDEF, a partir do entendimento de que a definição do valor da contribuição da

União a seu próprio critério representa ofensa ao equilíbrio que deve existir entre os entes federados.

Esse comportamento da União é criticado tanto pela CNM, como pela UNDIME, e, segundo essas entidades, revela uma intenção, por parte da União, de restrição do caráter redistributivo do Fundef conforme está na lei. Assim, a CNM admite que a União deixa de cumprir sua função redistributiva prevista na CF/88. (CNM, 1999. *Proposta de Eixo Orientador para o debate sobre Educação*).

As objeções acima, com todo fundamento, poderão ser avaliadas por entidades já previstas na Lei de criação do Fundef, os seus Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CAFundef). Parece que aos Conselhos Municipais caberá verificar também a prática dessas atitudes por parte da União.

A instituição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CAFundef) encontra-se assegurada em dispositivos legais, específicos na Lei federal nº 9.424/96 e de forma combinada com outros artigos, tanto no conteúdo da CF/88, a “Constituição Cidadã”, quanto na LDB nº 9.394/96.

Esses Conselhos foram criados nas três dependências administrativas do poder executivo: federal, estadual e municipal.

Cabe aos Conselhos efetuar o acompanhamento, a fiscalização e exercitar o controle social sobre a distribuição e aplicação dos recursos financeiros públicos destinados, especificamente, às despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental regular e de valorização do seu magistério. Entretanto, as atribuições dos seus conselheiros podem e devem ir além das questões de natureza contábil e se estender para outras questões como, por exemplo, opinar sobre a prioridade dos itens a serem contemplados pela aplicação dos recursos. Aos Conselhos cabe também efetuar a

supervisão sobre a realização do censo escolar anual executado pelas Secretarias de Educação de estados e municípios.

A competência desses Conselhos se insere nas seguintes atribuições:

I - acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo;

II - supervisionar a realização do Censo Educacional Anual;

III - examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo.

Trata-se, portanto, de órgãos auxiliares às funções dos órgãos fiscalizadores, constitucionalmente instituídos. Esses Conselhos, onde foram criados e instalados, encontram-se legitimados por força do Poder Público e pelo processo de representação da sociedade civil.

A Lei 9.424/96, que institui o Fundef, através dos artigos 4º e 5º, definiu as atribuições e composição dos Conselhos da seguinte forma:

O acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a *serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.*

Parágrafo 1º - Os Conselhos serão constituídos, de acordo com normas de cada esfera editada para esse fim:

I - em nível federal, por no mínimo seis membros, representando respectivamente:

a) o Poder Executivo Federal;

b) o Conselho Nacional de Educação;

c) o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação -

CONSED;

d) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;

e) a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;

f) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental; e

II - nos Estados, por no mínimo sete membros, representando respectivamente:

a) o Poder Executivo Estadual;

b) os Poderes Executivos Municipais;

c) o Conselho Estadual de Educação;

d) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental;

e) a seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;

f) a seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;

g) a Delegacia Regional do Ministério da Educação e do Desporto - MEC.

III - no Distrito Federal, por no mínimo cinco membros, sendo as representações as previstas no inciso II, salvo as indicadas nas alíneas “b”, “e” e “g”;

IV - nos Municípios, por no mínimo quatro membros, representando respectivamente:

a) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;

b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;

c) os pais de alunos;

d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental.

Parágrafo 2º - Aos Conselhos incumbe ainda a supervisão do censo escolar anual.

Parágrafo 3º - Integrarão ainda os Conselhos Municipais, onde houver, representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação.

Parágrafo 4º - Os Conselhos instituídos, seja no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, não terão estrutura administrativa própria e seus membros não perceberão qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião ordinária ou extraordinária. (Art. 4º).

Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e

atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do Fundo a que se refere o art. 1º, ficarão, permanentemente, à disposição dos Conselhos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo. (Art. 5º).

Decorrido o primeiro ano de implantação do Fundo, o MEC divulgou um relatório (*Balanço do Primeiro ano do Fundef, MEC, 1999*) de avaliação dos resultados alcançados durante o ano de 1998, onde constata-se que os Conselhos Municipais se encontram instalados em 80,6% dos 5.506 Municípios brasileiros. Na região Nordeste, encontra-se o maior percentual, 86,8%, de Municípios que contam com o respectivo Conselho do Fundef já criado. Todavia, reconhece o relatório do referido *Balanço*:

Evidentemente, sua mera instalação não garante efetiva participação da comunidade na fiscalização do correto emprego dos recursos do Fundef. Entretanto, representa um primeiro e importante passo nesse sentido. A própria sistemática de operacionalização do Fundo, que obriga os Estados e Municípios a terem uma conta bancária específica para receber e movimentar os recursos, garante maior transparência na gestão das redes de ensino e favorece a fiscalização realizada pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, legislativos estaduais e municipais e tribunais de contas.

O desempenho efetivo das suas funções e a transparência das ações exercidas pelos Conselhos Municipais é um fator importante na fiscalização por parte da comunidade local, porque só assim ficará a sociedade sabendo o quanto recebe de receita, o quanto gasta em MDE e qual a eficiência, ou ganho de retorno nesse gasto.

Porém, muitos Conselhos se encontram apenas formalmente criados, e ainda não estão cumprindo plenamente suas funções, como manda a Lei 9.424/96 e o Decreto Federal 2.264, de 27 de junho de 1997.

Contudo, parece que a participação a que se refere o documento oficial do MEC, deverá se dar apenas no gesto ou atitude dos conselheiros em fiscalizar se as autoridades responsáveis estão empregando corretamente os recursos do fundo corretamente. Mas não se discutem o método e os meios disponíveis de acesso às informações, extratos, balancetes, relatórios, censo escolar e planos de intervenção direta nas escolas do EFR de cada rede pública.

Diante das dificuldades de funcionamento dos Conselhos de fiscalização e controle social na esfera municipal, assegura Abreu (1999, p. 20):

Apesar de formalmente instituídos, muitos Conselhos do Fundef não se encontram em funcionamento, não tendo ainda realizado nenhuma reunião de trabalho ou reunindo-se de maneira esporádica e assistemática. Entre as dificuldades enfrentadas pelos Conselhos para funcionamento adequado, observam-se desde o atrelamento ao chefe do poder executivo até a falta de competência técnica para o desempenho das atribuições definidas pela Lei nº 9.424/96, [...].

Desde o início da entrada em vigor do Fundef, em janeiro de 1998, a UNDIME vem reivindicando junto ao MEC a realização de cursos de capacitação para os conselheiros municipais do Fundef, em todo o País, através do FUNDESCOLA. (ABREU, 1999, p. 20). Parece que essa reivindicação foi finalmente atendida no segundo semestre de 1999 através do PRASEM II, resultante de um convênio de cooperação técnica entre o MEC e o Banco Mundial.

Um outro tipo de demanda qualificada sobre as funções exercidas pelos Conselhos Municipais diz respeito às solicitações provenientes dos Tribunais de Contas e das Câmaras de Vereadores (através das suas Comissões de Educação e Cultura), na função de órgãos de fiscalização externa dos atos do poder executivo. Trata-se de demandas empreendidas no intuito de tomar conhecimento e orientar diligências, quando pertinente, nas ações fiscalizadoras daqueles órgãos.

Aqui, os Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundef servem como órgãos auxiliares que vivenciam o cotidiano da administração escolar, quanto à aplicação dos recursos financeiros em MDE e valorização do magistério. Parece viável afirmar-se que o fortalecimento na constituição e funcionalidade efetiva desses colegiados será em decorrência da eficiência, do desempenho e da visibilidade pública de suas atribuições de forma competente e transparente, alinhado com as expectativas da sociedade civil organizada relativamente à participação, probidade e equidade na distribuição e aplicação dos recursos públicos. Evidenciando assim, com a efetiva participação da sociedade, uma maior transparência na gestão financeira da rede pública de ensino municipal.

Com relação à criação e à concepção destes Conselhos, percebemos diferenças nas visões dos autores que se debruçam sobre o tema. Por exemplo, autores como Paro (1996), Barroso (1998), Dourado (1998) e Catani; Gutierrez (1998) consideram os apelos de participação por parte do Estado com algumas ressalvas, visto que, para eles, participação política é um ato construído na luta social do dia-a-dia, onde há avanços e recuos, táticas e estratégias, e não uma participação decretada ou ordenada de cima para baixo. Para esses autores, o que o Estado coloca hoje como autonomia, descentralização, participação da comunidade, eficiência, equidade, são todos conceitos trabalhados numa perspectiva de cima para baixo, visando a implantação de reformas

políticas mais amplas, nas quais, o Estado encontra-se comprometido internacionalmente, como forma de adaptar o mercado consumidor brasileiro para inserir o país na reconfiguração produtiva do capital.

Sarmiento (2000, p. 7) também concorda que as políticas de autonomia da educação emergiram no quadro das orientações neoliberais. Fazendo considerações sobre este assunto, ele afirma que essas políticas vêm para retirar:

[...] à educação escolar o seu sentido cívico originário, através da privatização de segmentos do sistema educativo e de inculcação da lógica de mercado no interior da escola pública. [...] Fatores simbólicos e ideológicos convergem igualmente na conformação de atitudes e na configuração de estruturas, associando-se a novos dispositivos de reprodução que apelam a algumas capacidades criadoras dos atores sociais e mobilizam vontades na reconstrução duma ordem social dominante complexa. Mas é exatamente porque essas energias são mobilizadas que, de algum modo, se abre um campo de possibilidades de construção de práticas autônomicas nas escolas favoráveis ao desenvolvimento e renovação da educação numa lógica de desenvolvimento comunitário e de construção de direitos sociais e educacionais.

Para Davies (1999, p. 26-27), a concepção de Conselho, previsto na Lei, parece ser um instrumento democrático. Mas por ter uma composição mais estatal do que social, esse autor considera que o potencial democrático dos Conselhos é muito limitado. A composição do Conselho Federal, por exemplo, já foi ampliada na esfera do governo federal, contudo, de um total de onze membros nomeados pelo governo, apenas dois representam entidades da sociedade civil, confirmando assim a ponderação de Davies (1999).

Segundo Mariza Abreu (1999), consultora parlamentar, a importância desses Conselhos de Acompanhamento e Controle Social torna-se mais evidente no ato de fiscalização do uso da totalidade dos recursos públicos, vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, ao se tomar conhecimento do montante dos recursos, através dos relatórios oficiais (MEC/SEF, 1999), que:

[...] em 1998, enquanto o Fundef movimentou 13,3 bilhões de reais, o volume total de recursos para o ensino, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, correspondeu a 29,9 bilhões de reais.

Vendo sob uma outra perspectiva, Cury (2002, p. 159) acredita que os Conselhos “vão se constituindo como um poder que retrata o desejo de participação e de controle da população junto ou para além das Câmaras de Vereadores”. Entretanto, faz uma ressalva, quando comenta sobre o poder executivo que preside as prefeituras dos municípios, afirmando que, a maior ou menor possibilidade do exercício pleno das funções desses Conselhos, depende do compromisso político do gestor municipal e de seus auxiliares. Mas mesmo assim, enfatiza o potencial democrático desses órgãos colegiados, afirmando que já se percebem sinais claros de que a população quer participar dos destinos da coisa pública. Reforçando esta idéia, o autor afirma:

Os Conselhos representam um embrião de democracia participativa e são um potencial enorme de democratização do Estado pela socialização da política. (CURY, 2002, p. 159).

Num ângulo de visão discordante ao Cury (2002), Neves (2002, p. 171) afirma

que é muito intrigante que a política educacional neoliberal faça um apelo constante à participação da sociedade, nos caminhos da escola, e que, efetivamente, essa participação na gestão da escola tem um grande apelo popular. Entretanto, chama a atenção para:

O autoritarismo crônico presente no cotidiano das relações de poder na escola não deixa entrever, no entanto, os limites impostos pelo governo federal a essa participação. Na política oficial a escola sintetiza o nível gerencial-operacional do sistema educacional, cabendo ao MEC o papel político-estratégico na coordenação da política nacional de educação, estabelecendo rumos, diretrizes e fornecendo mecanismos de apoio às instâncias estaduais ou municipais da administração pública e ao setor privado. Isto equivale a dizer que a autonomia da escola circunscreve-se à execução mais orgânica das diretrizes educacionais concebidas pelo executivo central. Sob esta perspectiva gerencial-operacional, os dirigentes escolares vêm se transformando, paulatinamente, em gerentes educacionais e as comunidades local e escolar vêm se inscrevendo nos diversos órgãos colegiados prescritos na legislação federal.

A mesma autora procede a uma crítica severa ao que ela chama de “política neoliberal de participação nos destinos da escola”, quando afirma:

Consustancia, no campo educacional, o associativismo estimulado pelo bloco no poder, onde a participação popular circunscreve-se à defesa de interesses específicos, o que acaba por despolitizar a política, ao impedir o estabelecimento de relações entre as questões de natureza específica com os graves problemas estruturais e conjunturais da nossa sociedade.

Por último, certos de que temos que estar atentos às formas de apelo do poder público à participação da cidadania no acompanhamento e controle social das ações de governo, uma vez que quase sempre procedem no sentido de cima para baixo, concordamos com as observações de alguns autores, como Paro (1987 e 1997) e Dourado (1998), que buscam diferenciar os processos de incentivo à participação política dos cidadãos, através das suas entidades de classe, considerando que uma coisa é a construção da participação política a partir dos embates dos grupos sociais no quadro institucional democrático, e outra é a participação política tutelada, ou o estímulo à construção de autonomia na gestão escolar decretada pelo poder público. Entretanto, também concordamos com Cury (2002), quando afirma que mesmo sendo esses órgãos colegiados de participação social decretados pelo Estado, não podemos com precisão prever os caminhos que os mesmos tomarão. Sempre temos de levar em consideração o alerta que nos faz Edgard Morin (2001, p. 90) quando comenta as incertezas sempre presentes na história humana. Num dado ponto ele diz: “Nenhuma ação está segura de ocorrer no sentido de sua intenção”.

4. METODOLOGIA DE TRABALHO: ESTUDO DE CASO

Avaliar é sempre julgar a realidade.

Danilo Gandim, 1991.

Nesta pesquisa optamos por utilizar o método do estudo de caso, entendido este como contexto de ação ou sistemas relacionais empíricos, tendo em vista o objeto de investigação a que nos propusemos.

O objeto que tomamos é complexo, multifacetado, exigindo uma abordagem que o contemple. Nós partimos de um postulado que é a multicausalidade dos fenômenos sociais e assim nos interessa abarcar os espaços e os tempos de mediação e intermediação; a justificativa dos atores e as diferenças entre essas justificativas; as estratégias usadas e os aspectos inconscientes que permeiam este palco da ação dos atores; as dimensões concretas e simbólicas da ação.

Acreditamos que a escolha metodológica do estudo de caso seja a mais apropriada, já que é um método definido para ser usado visando um estudo aprofundado de casos particulares, sejam eles simples e específicos ou complexos e abstratos, isto é, uma análise intensiva, que pode ser empreendida numa única ou várias organizações reais. O estudo de caso coleta informações tão numerosas quanto detalhadas, visando o máximo possível apreender a totalidade do objeto em estudo.

Entre as características fundamentais da abordagem de Estudo de Caso, situa-se aquela que se refere ao estudo “*naturalístico*” ou qualitativo, isto é, aquele que se desenvolve numa situação natural, e que é rico em dados descritivos, assumindo um

plano aberto e flexível e focalizando a realidade de forma complexa e contextualizada. (LUDKE; ANDRÉ, 1986).

Uma faceta básica nas abordagens de Estudo de Caso diz respeito à ênfase que esses estudos dão à “*interpretação em contexto*” dos fatos sociais. A esse propósito, LUDKE; ANDRÉ (1986, p. 18-19) afirmam:

Para uma compreensão mais completa do objeto, é preciso levar em conta o contexto em que ele se situa. Assim, para compreender melhor a manifestação geral de um problema, as ações, as percepções, os comportamentos e as interações das pessoas devem ser relacionadas à situação específica onde ocorrem ou à problemática determinada a que estão ligadas.

Este tipo de metodologia de investigação, também designado por etnografia tem como pressupostos básicos, como já referimos acima, primeiramente que os fatos devem ser estudados na sua situação natural e, em segundo lugar, que só se pode conhecer esses fatos se compreendermos a percepção e as justificativas feitas pelos sujeitos que deles participam (TUCKMAN, 2000).

Os casos estudados, sob esta abordagem metodológica, além de terem sua particularidade, expressam-se em situações consensuais, nas múltiplas dimensões sociais divergentes e também complexas. Essa característica é enriquecedora da pesquisa e permite que a realidade circunscrita a cada caso estudado, no todo e no particular, seja vista sob diferentes perspectivas, não havendo, assim, o domínio de uma única visão, tida como a mais verdadeira. Desse modo, o objeto estudado é abordado como único, significando uma representação singular da realidade que é multidimensional e historicamente situada. (LUDKE; ANDRÉ, 1986)

A nossa amostra compõe-se de quatro Conselhos do Fundef de municípios baianos, ou seja, realizamos quatro estudos de caso os quais pretendemos comparar e contrastar (numa prática de “estudos de caso comparativos”, conforme BOGDAN e BIKLEN, 1994, p. 97) porque a observação no terreno, as entrevistas realizadas e a análise dos documentos oficiais nos permitem adotar essa perspectiva de comparação e de contraste entre as realidades empíricas selecionadas e observadas acerca do nosso objeto de estudo, os CAFundef e os seus conselheiros. (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

Esta forma de abordagem pretende enveredar por uma análise que não se centre unicamente numa análise macro-estrutural mas sim num esclarecimento local do nível de participação política dos atores envolvidos das justificativas desses mesmos atores, enquanto conselheiros do Fundef. Consideramos que o espaço da educação entrou no universo de justificação múltipla e por isso achamos essencial privilegiar a compreensão das justificativas que os atores sociais dão para as suas ações e o conteúdo de seus discursos. (DEROUET, 1992 *apud* FERREIRA e FORMOSINHO, 2000).

Dentro deste contexto, a escolha metodológica do estudo de caso mais uma vez se justifica já que, os casos sendo locais, micro do ponto de vista espacial, não o são porém, enquanto objeto teórico e metodológico. “O local como nível e espaço de análise, é aqui encarado como um conglomerado de múltiplas determinações, um micro feito do cruzamento de muitos macros”. (SILVA, 1994, *apud* FERREIRA e FORMOSINHO, 2000, p.73).

Os instrumentos metodológicos que utilizamos no desenvolvimento deste trabalho, como já referimos, foram: entrevistas semi-estruturadas com questões abertas e fechadas (aplicadas aos conselheiros, dirigentes municipais e a alguns diretores sindicais); observação de reuniões do Conselho em cada município estudado, e análise de documentos oficiais.

Definimos estas entrevistas enquanto veículos de obtenção de informações, mas também, e principalmente, como um dos dispositivos de escuta das subjetividades e dos problemas do terreno. Quisemos através dessas entrevistas fazer emergir as justificativas que os conselheiros dão para a sua prática e para a leitura que fazem do contexto dos Conselhos e seu entorno.

Quatro conceitos básicos constituem o eixo explicativo desta investigação e, a partir deles, procederemos à análise do material empírico coletado, quais sejam: sociedade civil, gestão democrática, controle social e o de participação política.

Com o intuito de se atingirem os objetivos da pesquisa, foram trabalhadas algumas categorias de análise, de modo a poder estabelecer uma compreensão acerca das relações sociais mantidas pela entidade Conselho, considerando, teoricamente: 1ª gestão, 1998-1999; e 2ª gestão, 2000-2001, e por seus conselheiros – os atores sociais - interna e externamente à comunidade escolar. Essas categorias de análise indicadas, estão configuradas nos objetivos desta pesquisa:

1) Criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef:

- iniciativa de criação;
- processo de divulgação dos atos de criação;
- relações mantidas com as entidades associativas de representação de interesse, a exemplo de APLB-Sindicato, Associação de Pais, UPB, UNDIME, e com a comunidade escolar;
- espaço de tempo entre a criação e o início de funcionamento, de fato, do Conselho; e
- expectativas do poder executivo local em relação à atuação do Conselho.

2) Instalações do Conselho e procedimentos rotineiros:

- primeira gestão do Conselho (1998-1999), atuação dos conselheiros;
- segunda gestão do Conselho (2000-2001), atuação dos conselheiros,
- local de funcionamento (onde são realizadas as reuniões);
- apoio oficial em termos de espaço físico, equipamentos e condições razoáveis de trabalho, como, por exemplo, acesso à Internet para puxar boletins e acompanhar relatórios oficiais do MEC/INEP, SRF, Banco do Brasil, TCM, etc.;
- facilidade de acesso às documentações necessárias ao desempenho das funções;
- processo de divulgação dos trabalhos;
- periodicidade das reuniões; e
- relações externas à comunidade escolar.

3) Escolha e nomeação:

- perfil dos escolhidos/ quem são os conselheiros;
- grau de escolaridade;
- área de atuação profissional (professor concursado, contratado e professor leigo em capacitação);
- experiência acumulada;
- vínculos com o poder executivo (local e regional);
- quem de fato indica; e
- articulação com a área de educação.

4) Qualificação da representação dos membros do Conselho:

- em relação à comunidade escolar;
- em relação à comunidade local; e
- grau de participação e envolvimento na política local e regional.

5) Periodicidade das reuniões do Conselho:

- frequência;
- número habitual de participantes; e
- quem de fato participa (segundo a representação, quem mais participa com idéias e discussão?);

6) Dinâmica das relações entre os conselheiros:

- relacionamento entre iguais;
- prática de dirigismo/centralismo nas decisões; e
- nível de concentração da liderança interna.

7) Rotina de trabalho:

- métodos de trabalho;
- distribuição de processos;
- decisões tomadas e não tomadas (omissão/conivência);
- efeitos práticos das decisões tomadas;
- impactos gerados no seio das comunidades escolar e local;
- visitas de observação às escolas do EF; e
- acompanhamento do censo escolar.

8) Comunicação e transparência nas reuniões do Conselho:

- divulgação dos trabalhos do Conselho;
- conhecimento da comunidade local sobre o Conselho; e
- relações mantidas com as comunidades escolar e local.

9) Principais entraves (segundo os conselheiros):

- espaço físico, falta de estrutura adequada;
- experiência/formação/competência dos conselheiros;
- acessibilidade aos documentos;

- tipo de liderança interna;
- distanciamento das comunidades escolar e local;
- descrença no exercício das funções do Conselho; e
- falta de legitimidade na representação do conselheiro.

Selecionamos quatro dos Conselhos de Acompanhamento do Fundef que fazem parte dos cinco municípios que integram o projeto de pesquisa nacional em rede, do qual participei como pesquisador da equipe coordenada pelo diretor do ISP/UFBA, professor doutor Robert Verhine. Fiquei responsável por um dos estudos de caso e pela análise do Conselho Estadual do Fundef, que é um projeto voltado para avaliar a implantação e impacto do Fundef em Estados e Municípios (1998-2001), em cuja amostra nacional, o Estado da Bahia e mais cinco Municípios foram contemplados. Vale ressaltar que este projeto foi financiado pela Fundação Ford e contou com o apoio institucional da ANPAE.

Os municípios selecionados preenchem aspectos de importância geográfica, política e econômica, além dos seguintes aspectos políticos de governo: dois desses municípios tiveram seus arquivos administrativos e financeiros, relativos ao Fundef, extraviados pelos ex-governantes, que não lograram a reeleição em outubro de 2000; ambos eram administrados por forças políticas da *situação*, conotadas com o grupo político que administra o Estado da Bahia há 12 anos, entretanto, desde janeiro de 2001, vêm sendo administrados por forças políticas de oposição ao governo estadual. Um outro, desde 1997, está sob o governo do mesmo grupo político dominante, cujo prefeito foi reeleito em outubro de 2000. O quarto município, é dirigido atualmente pelo mesmo prefeito que atuou desde 1997 até 2000, e esteve inicialmente apoiado no arco de alianças que dá sustentação ao grupo político dominante no estado da Bahia. A partir

de meados de 2001, este prefeito passa a ser oposição ao governo estadual. Um entre estes quatro municípios, perde, ou melhor, deixa de receber recursos do Fundef, os quais vão fortalecer a conta Fundef estadual. A Tabela 1, abaixo, apresenta um panorama sobre as principais características sociais, partido político do prefeito, se está inserido no grupo da *situação* ou de oposição ao governo estadual e qual a relação de ganho e perda, com relação aos recursos do Fundef transferidos ao município da amostra.

Tabela 1 – Principais características demográficas, sociais e financeiras, segundo os municípios de cada estudo de caso – Bahia, 2000-2001.

Principais Características/ Municípios da amostra	População Total / IBGE (2000)	IDS (%)	Receitas do Fundef (1)	Partido político do Prefeito (2)
EC – I	2.443.107	42,68	P	S
EC – II	112.440	24,75	G	O
EC – III	39.960	32,89	G	O
EC – IV	17.165	15,21	G	O

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000. SEI-BA, 2001. Relatório de Pesquisa do Projeto de Implantação e Impacto do Fundef – Bahia e Municípios, ISP/UFBA, 2002.

Notas: (1) G = Ganha; P = Perde
(2) S = Situação; O = Oposição.

Os nomes reais dos quatro municípios foram omitidos, passando a ser identificados como Estudo de Caso I, II, III e IV (adotamos esta ordem contemplando a densidade demográfica e a importância econômica de cada um deles, no sentido decrescente), assim como omitimos o nome das escolas, dos conselheiros e dos dirigentes da educação e sindicais, com o objetivo de preservar a identificação dos atores sociais e institucionais que nos concederam as entrevistas. Para isso tivemos também o cuidado de utilizar o tratamento padronizado no gênero masculino, como preconiza a norma padrão.

Este trabalho constitui-se numa tentativa de contribuição para o aumento do conhecimento teórico-prático que está sendo construído acerca da participação efetiva de entidades da sociedade civil, na gestão democrática, e na prática do controle social sobre a organização, oferta e qualidade do ensino fundamental em nosso Estado, num esforço acadêmico de compreensão deste processo histórico, vivenciado a partir das reformas administrativas do Estado Brasileiro desde os anos 90.

Na seção seguinte faremos uma introdução geral aos quatro estudos de caso realizados e, em seguida, passaremos à apresentação dos casos propriamente ditos, identificados por letras e algarismos romanos, a saber: EC-I, EC-II, EC-III e EC-IV.

5 ESTUDOS DE CASO

Como já nos referimos nos capítulos anteriores, a implantação do Fundef teve um grande impacto, propiciando importantes modificações no cenário da gestão da política educacional, tanto nos estados quanto nos municípios.

Assim, este novo capítulo que estamos introduzindo apresentará uma pesquisa de campo em quatro municípios baianos (escolhidos em razão já referida no capítulo da metodologia deste trabalho), no qual abordamos os Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundef e os seus conselheiros. Na análise do objeto, estamos tratando tanto os aspectos da sua criação e instalação pelo poder público municipal, em cumprimento do que determina a Lei federal nº 9.424/96, e o perfil dos membros deste órgão colegiado de representação social, como também a dinâmica de funcionamento do Conselho, privilegiando a participação dos atores sociais na gestão democrática e no controle social, praticados pelos respectivos Conselhos.

Esta pesquisa teve como resultado quatro estudos de caso referentes a cada um dos CAFundef, como explicamos também no capítulo da metodologia; cada um desses estudos foram organizados em cinco seções, a saber:

- a) Cenário municipal da educação, anos 90;
- b) O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef: criação e instalação do Conselho e quem são os representantes da sociedade civil – alguns aspectos do perfil dos conselheiros;
- c) Como funciona o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef;
- d) Observando uma reunião do Conselho; e
- e) Algumas considerações tópicas sobre o estudo de caso realizado.

Nos trabalhos de campo, desenvolvemos os seguintes procedimentos:

- visita de reconhecimento ao município;
- entrevistas com alguns dirigentes municipais e sindicais;
- recolha de documentos e dados oficiais;
- entrevistas com os conselheiros do Fundef; e
- observação de reuniões do Conselho do Fundef.

Uma observação que se impõe fazer desde já, é quanto aos termos “regimento” e “regulamento”, muito referidos nos documentos oficiais que consultamos no sentido de “Regimento Interno” ou estatutos de uma instituição, órgão público ou privado. Deixamos assinalado, neste ponto, que os termos *regimento* e *regulamento* são usados no mesmo sentido, referindo-se sempre a “conjunto de normas que regem o funcionamento de uma instituição” (FERREIRA, 1975).

Tentamos, dentro das condições possíveis, um processo de recolha de dados em que a nossa interferência fosse a mínima, de forma que os dados fossem se revelando e refletindo a realidade o mais próximo possível (para isso usamos entrevistas semi-abertas e observações de reuniões, tentando registrar operacionalmente o observado), entretanto, não temos a pretensão de achar que as conclusões obtidas deixarão de ter um viés que é nosso, já que a análise dos dados é o olhar que temos sobre esse contexto e esse olhar é limitado à nossa própria possibilidade de visão, então a realidade nunca será totalmente apreendida.

5.1 ESTUDO DE CASO I

Para o desenvolvimento deste estudo de caso, realizamos cinco visitas no município selecionado para a amostra (identificado aqui como EC-I), com os seguintes objetivos:

(a) - Visita de reconhecimento do município e de aproximação com a Secretaria Municipal de Educação em agosto de 2001.

(b) – Visita de observação de uma reunião do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (dia 16/10/01).

(c) – Visita para realização de quatro entrevistas semi-estruturadas (em 09/01/02), com o subsecretário de educação, que além de dirigente municipal da educação, exerce interinamente a presidência do Conselho Municipal de Educação e é conselheiro presidente do Conselho de Acompanhamento do Fundef por dois mandatos consecutivos de dois anos cada.

(d) – realização de uma entrevista semi-estruturada com o gestor do Fundo Municipal de Educação (em 14/03/02).

(e) – coleta de documentos e Atas dos Conselhos do Fundef e de Educação (em março de 2002).

Após essa introdução, passaremos ao tópico que visa objetivar uma breve caracterização deste município com relação ao seu contexto educacional.

5.1.1 Cenário municipal da educação, anos 90

Em 1993, são divulgados os *Planos Decenais de Educação para Todos*, nos três níveis de governo. E, a partir da elaboração do *Plano Decenal de Educação Para Todos* do município do EC-I, a SME fez um diagnóstico da situação educacional do Município

e apontou os principais indicadores levantados, além dos projetos e metas balizadores de políticas educativas a serem implementadas no sistema municipal de ensino num horizonte de dez anos (1993-2003).

O *Plano Decenal de Educação Para Todos*, elaborado pela SME, sem a participação nem discussão na sociedade civil organizada, como aliás determina a LOM/1990, art. 198, parágrafos 1º e 2º, indicou a existência de 183 estabelecimentos de ensino na rede municipal em 1990. Em 1992, o movimento escolar de matrícula total em todos os níveis e modalidades, ofertados pela rede de ensino municipal foi de 69.337 matrículas iniciais; caindo este número para 66.430 alunos, com frequência no início do ano letivo, e, finalmente, encerrando o mesmo período com um total de 56.500 alunos. Quanto à caracterização física da rede, o diagnóstico elaborado pela equipe do Plano Decenal constatou o seguinte:

Das 183 escolas municipais, 33,87 estão instaladas em prédios adaptados, sendo que do total desses prédios 74,20% são escolas conveniadas e cedidas, enquanto 17,74% são escolas próprias e 8,06% alugadas, revelando mais uma vez a precariedade da rede de convênio. Vale dizer que entre as escolas que foram construídas com finalidade educacional, 62,83% são de propriedade do município e 37,18% são conveniadas, observando-se na Região Administrativa (RA) Centro um número maior de escolas adaptadas (80%) em relação a região como um todo. (Plano Decenal de Educação para Todos, 1993, p.17).

Relativamente ao número de salas de aulas então disponíveis na rede de ensino, diagnosticou também o referido Plano:

A quantidade de salas de aula nas escolas municipais nem sempre corresponde à sua capacidade de atendimento, porque nela interfere a variável área, ou melhor, respeitando o padrão de 1,29 metro quadrado por aluno, as salas existentes comportam pequenas quantidades de carteiras; 44,73% das salas de aula da rede de ensino são subdimensionadas sendo que, dessas, 26,09% pertencem às escolas próprias da PMS e 73,90% às escolas conveniadas. (*Plano Decenal de Educação... , 1993, p.17*).

No ano de 1996, o IBGE executou, em todo o País, uma espécie de censo da população mediante uma “Contagem Geral da População”. Por essa Contagem, o município do EC-I apresentou então 2.211.539 habitantes.

Já o censo demográfico de 2000 (IBGE) apontou uma população de 2.443.107 habitantes neste município. A densidade populacional registrada foi de 3.443,42 hab/km². Do total de habitantes residentes, um contingente de 1.292.855 são constituídos de mulheres e 1.150.252 são constituídos de homens. A densidade demográfica verificada em 2000 foi de 7.510 hab/km². O total de domicílios particulares permanentes era de 651.293 unidades, perfazendo uma relação de ocupação de domicílio por habitante de 3,75 pessoas. As pessoas residentes alfabetizadas de 10 anos de idade ou mais, segundo o IBGE, atingem o expressivo número de 1.902.532 habitantes, ou seja, 93,80% da população residente com 10 anos de idade ou mais. O maior contingente demográfico dos residentes situa-se nas faixas etárias entre 10 a 19 anos, e entre 20 a 29 anos de idade, com o total de 1.008.885 pessoas, representando, percentualmente, 41,30% da população total. Esse expressivo contingente abriga a maior parte dos demandantes por serviços educacionais que quase sempre extrapolam a capacidade de atendimento da rede pública municipal. Como se sabe, o município

atende preferencialmente, e teoricamente, as crianças na fase pré-escolar (educação infantil) e nas quatro séries iniciais do ensino fundamental. É interessante ressaltar que, na faixa etária que abarca o ensino fundamental, dos 6 aos 9 anos, e que tem cobertura do Fundef, a população residente, em 2000, era de apenas 206.311 indivíduos, estando aí incluídos os indivíduos com 5 anos de idade.

A questão financeira atinente às transferências por conta dos repasses da conta Fundef, é um ponto que preocupa muito os dirigentes municipais de um modo geral. Neste caso particular, o subsecretário foi indagado de como está a situação financeira ou contábil do município com o Fundão. Afinal, o município ganha, perde ou transfere recursos? A resposta lacônica é de que “perde”.

O porquê, segundo o mesmo dirigente, tem a ver com o seguinte (guardando-se entre colchetes potenciais identificadores do município em apreço):

Perde recursos porque a arrecadação dele é maior do que a quantidade de alunos. Porque [...], em relação ao Estado da Bahia, é o único município em que ainda o Estado detém o maior número de alunos no ensino fundamental [EF]. Nós temos apenas 18% dos alunos do EF, o restante ainda está com o Estado. Então, por conta disso o município perde recursos. A arrecadação é alta não é verdade? E [...] a quantidade de alunos que nós tivemos em 2001, 122.000 alunos, [...] então a municipalização em [...], eu não posso falar de mais [outros] municípios, mas em [...] ainda é muito lenta. Nós recebemos no primeiro ano da municipalização 30 e poucas [escolas]; no segundo ano também, e agora estamos [...].

É nesse quadro, portanto, que se dá a perda de recursos do Fundef no município objeto do Estudo de Caso I. Ou seja, há uma questão muito séria com a política de municipalização da educação, a qual é bem controlada pela Secretaria Estadual de Educação (SEE), que vem desenvolvendo, em todo o Estado, uma política de transferir aos municípios apenas as escolas do EF de 1ª à 4ª, quase todas situadas na zona rural.

Conforme o subsecretário, cerca de 77% dos alunos da rede pública municipal estão concentrados desde o pré-escolar até à 4ª série do ensino fundamental. Curioso nesta política concorrencial, amparada na própria LDB 9.394/96, é que o governo estadual celebrou convênio para a municipalização de escolas apenas no nível de 1ª à 4ª série do EF e de nenhuma escola de 5ª à 8ª série. Como sabemos, o valor aluno/ano da segunda etapa do EF é um pouco maior em relação ao valor aluno/ano de 1ª à 4ª série. Segundo ainda aquele dirigente, a rede municipal de ensino conta também com escolas de 5ª à 8ª série, porém com poucos estabelecimentos desse gênero.

Na Tabela 2, a seguir, apresentamos a evolução de matrículas no município do estudo de caso I, considerando as duas redes públicas e os números totais, compreendendo os níveis da pré-escola até o ensino médio, para uma compreensão acerca da expansão dos níveis de ensino, dois anos antes da implantação do Fundef até o último ano abrangido por esta pesquisa.

Tabela 2 – Evolução das matrículas por níveis e modalidades de ensino segundo as redes municipal e estadual, 1996-2001.

Município do EC – I

Educação Básica e Redes de Ensino		1996	1997	1998	1999	2000	2001
Educação Infantil	RM	10.724	7.980	4.323	3.566	4.058	6.894
	RE	25.457	16.139	3.774	3.252	6.727	6.519
Ensino Fundamental	RM	56.389	56.467	87.755	98.255	100.462	114.046
	RE	305.617	303.750	365.185	363.799	367.011	340.913
Educação de Jovens e Adultos	RM	14.217	14.745	0	0	0	943
	RE	23.414	53.527	0	0	0	0
Ensino Médio	RM	0	0	0	0	0	0
	RE	78.406	93.139	118.087	137.528	153.786	166.806

Fonte: SEC. MEC/INEP.

Legenda: RM = Rede Municipal; RE = Rede Estadual.

No mesmo período, podemos perceber pela leitura da Tabela 3, abaixo, o crescimento relativamente significativo do número de estabelecimentos de ensino da rede municipal no EC-I.

Tabela 3 – Número total de estabelecimentos de ensino da educação básica, segundo as dependências administrativas das redes públicas, 1996-2001.

Município do EC - I

Redes de Ensino/Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Escolas Municipais	175	174	203	212	211	242
Escolas Estaduais	482	446	388	399	451	419

Fonte: SEC. MEC/INEP.

A implementação do Fundo Municipal de Educação (FME) local constitui-se numa medida de governo decisiva para, definitivamente, alocar na SME a gestão dos

recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino no município. Este fundo não é uma criação recente, foi previsto pela Lei Orgânica do Município (LOM), que serviu de amostra ao Estudo de Caso I, desde o ano de 1990. Desde então, já era prevista a criação do FME, conforme o art. 191, vindo a ser, mais tarde, organizado pela Lei municipal nº 5.007, de 14 de junho de 1995 e regulamentado pelo Decreto municipal nº 11.236, de 2 de fevereiro de 1996.

Recentemente, segundo a Lei municipal nº 6.085/2002, que alterou a estrutura organizacional da Prefeitura deste município, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (CAFundef) foi incorporado à estrutura da SME como um dos seus órgãos colegiados.

5.1.2 O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef: criação do órgão colegiado de representação social e perfil dos conselheiros

5.1.2.1 Criação e instalação do Conselho

A partir do que determina a Lei federal nº 9.424/96, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CAFundef) foi instituído cerca de oito meses depois do prazo estipulado, que era de 180 dias após a entrada em vigor, janeiro de 1997, da referida lei. Assim, o Conselho do Fundef neste município veio a ser criado

em 4 de março de 1998³.

Através do decreto municipal nº 11.926, um mês depois era oficialmente instalado, em 7 de abril de 1998, conforme reunião de instalação e posse dos conselheiros titulares e respectivos suplentes, realizadas no gabinete do subsecretário de educação de educação. Inicialmente, o Conselho foi composto por quatro membros indicados a partir de consultas internas entre a Secretaria de Educação e suas Coordenadorias Regionais de Educação (CRE). As pessoas, a princípio, escolhidas foram nomeadas pelo prefeito através do decreto sem número, de 9 de março de 1998. Segundo a Secretaria de Educação, o exame das Atas de reuniões e os próprios conselheiros entrevistados, os membros da primeira composição do CAFundef representavam:

- (i) o poder executivo municipal (através da Secretaria Municipal de Educação);
- (ii) os professores e diretores das escolas do ensino fundamental da rede municipal;
- (iii) os servidores das escolas da rede municipal;
- (iv) os pais de alunos matriculados no ensino fundamental; e
- (v) um representante do Conselho Municipal de Educação. (Este só veio

tomar posse em novembro de 1998).

Quando tomaram posse como membros titulares e suplentes do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CAFundef), do município do Estado de Caso I, todos receberam o seguinte material de orientação (instruções

³ A primeira gestão do CAFundef teoricamente seria de janeiro/junho de 1997 a janeiro/junho de 1999, caso a Lei federal nº 9.424/96 tivesse sido cumprida pelos estados e municípios. Contudo, na maioria dos estados e municípios do Brasil não foi assim. Por exemplo, o município do Estado de Caso I só veio instituir o seu Conselho de Acompanhamento do Fundef em 04 de março de 1998, e a instalação de fato deu-se um mês depois, em 7 de abril de 1998, portanto, nove meses após o prazo exigido pela citada lei.

técnicas, legislação específica e uma cartilha do Fundef) para o desempenho das suas atividades, neste órgão colegiado de representação dos segmentos sociais e institucionais que compõem a escola pública e a secretaria responsável pela condução da política educacional no município:

(i) Lei Federal nº 9.424/96, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef);

(ii) Decreto municipal nº 11.926, de 4 de março de 1998, que cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef;

(iii) Decreto municipal s/nº, de 9 de março de 1998, que designa (nomeia) os membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef

(iv) Orçamento fiscal;

(v) Livro explicativo do Fundef;

(vi) Livro da Secretaria Municipal de Educação: “Coletânea de Documentos Institucionais”; e

(vii) Minuta do Regulamento do Conselho (para discussão e aprovação na próxima reunião).

A propósito do regulamento (veja-se cópia do Regulamento nos Anexos), vale salientar que não são feitas referências sobre a sua elaboração, discussão e aprovação do mesmo pelos conselheiros nas Atas de reunião do Conselho, no período de abril a junho de 1998. A minuta de Regulamento recebida na sessão de instalação do Conselho, foi acatada integralmente pelos conselheiros e aprovada na sessão do mês de maio de 1998. No capítulo II – Composição, art. 2º, está prevista apenas nomeação pelo chefe do poder executivo, dos representantes no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef e não há a previsão de que essas nomeações sejam precedidas pela indicação das entidades civis.

Outro ponto que observamos no conteúdo do regulamento refere-se ao fato de não encontrarmos uma direção mais explícita sobre como deveria ser a forma da escolha dos respectivos representantes da sociedade civil no órgão colegiado de controle social do Fundef; somente no item referente à presidência do Conselho (capítulo II – Composição) é que há uma referência à eleição do mesmo pelos pares conselheiros. Já com relação à escolha dos conselheiros não é feita referência explícita ao modo como os mesmos são escolhidos pelos representados. O fato de não ter elaborado e discutido por conta própria o seu regulamento, é algo que fere diretamente a autonomia que um órgão colegiado de representação social deve ter.

Esse mesmo regulamento determina que o cargo de presidente será assumido por um dos conselheiros pelo prazo de um ano. Contudo, o primeiro presidente eleito na sessão de instalação do Conselho permaneceu no cargo, inicialmente, por um mandato de dois anos e de novo por mais dois. Diz também o regulamento que não haverá recondução para o mandato de dois anos do conselheiro, porém, até abril de 2002, estavam todos os conselheiros da primeira composição, a exceção daqueles três titulares substituídos entre 1998 e 1999. Como também mantinha-se no cargo de presidente o mesmo conselheiro o representante do poder executivo no órgão de controle social do Fundef.

Prevê ainda o regulamento que o presidente deve ser substituído – nos seus impedimentos e ausências – pelo vice-presidente. Contudo, observamos, através das Atas de reunião, que, nas ausências do presidente do órgão, quem assumia formalmente a presidência dos trabalhos nas reuniões era sempre o seu suplente, e não o vice-presidente eleito⁴. Outro aspecto que chama a atenção neste regulamento, é aquele

⁴ Apesar de haver um vice-presidente eleito na sessão de instalação do CAFundef, para cujo cargo foi eleito o representante dos pais de alunos, na ausência do conselheiro presidente, automaticamente, é convidado o seu suplente, o qual passa a presidir a reunião do Conselho, conforme podemos observar nas Atas de reunião do período estudado, abril de 1998 a dezembro de 2001.

relativo ao direito de “voto de qualidade” por desempate, que é concedido ao presidente do CAFundef. Parece ser um direito suspeito em se tratando de um órgão colegiado de representação das entidades civis, voltado basicamente para o controle social das ações públicas de governo na área do EF, já que essas entidades civis deveriam ter a maioria dos conselheiros escolhidos democraticamente pelas entidades e indicados para a devida nomeação pelo chefe do poder executivo municipal.

Um ponto contraditório entre o Decreto municipal de criação do CAFundef, Dec. Nº 11.926/98 e o texto do regulamento, é o que refere à convocação de reunião por iniciativa dos conselheiros. O art. 4º do Decreto diz que pode ser convocada “por escrito” por qualquer dos seus membros; enquanto que o Regulamento, no seu art. 5º, prevê que a convocação de reunião pelos conselheiros deverá se dar mediante “requerimento da maioria dos seus membros” ao presidente do órgão.

Por último, no Capítulo V, disposições gerais, art. 13º, “O presente regulamento poderá ser alterado mediante proposta de pelo menos 2/3 de seus membros e **aprovação do chefe do poder executivo municipal.**” Ora, sendo o Conselho do Fundef um órgão colegiado de representação social destinado a fiscalizar e exercer o controle social sobre a distribuição e aplicação dos recursos do Fundef sobre o ensino fundamental regular (EFR) e supervisionar a realização do censo escolar anual, não deveria ter um regulamento submetido à aprovação do poder executivo a ser fiscalizado e controlado socialmente, sob pena de deixar de ser um órgão autônomo de controle social sobre as ações de governo na área de educação. Contraditoriamente, o Decreto Municipal nº 11.926, de 4 de março de 1998, no seu art. 5º está expresso que: “O Conselho terá autonomia em suas decisões”. Por sua vez, o regulamento, aprovado pelo Decreto nº 12.010, de 2 junho de 1998, estipula que na questão da revisão do próprio regulamento o mesmo tem de ser aprovado pelo chefe do poder executivo municipal, o que resulta,

mais uma vez, no comprometimento da autonomia do órgão de controle social dos recursos do Fundef.

Nesse sentido, nos parece que, na elaboração do Regulamento CAFundef do Estudo de Caso I, há indícios de que o mesmo teria sido elaborado pelos técnicos da Secretaria Municipal de Educação, e que aos conselheiros coube apenas a aprovação para dar legitimidade ao Regulamento do órgão; ou seja, o Regulamento não resultou da discussão e formação de consenso dos conselheiros representantes da sociedade civil em torno de uma tábua de mandamentos reguladora das suas atribuições e o modo como desempenhar as funções previstas na Lei Federal 9.424/96 e na própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), nº 9.394/96. Também nos parece evidente que cabe aos próprios conselheiros organizar e instituir as normas reguladoras do órgão colegiado.

O conselheiro representante do poder executivo municipal, segunda autoridade na hierarquia administrativa da secretaria municipal da educação, foi eleito presidente do CAFundef na primeira reunião deste órgão colegiado, em 7 de abril de 1998. Para o lugar de vice-presidente, foi eleito na época, segundo consta na Ata da reunião de instalação do Conselho, o representante dos pais de alunos. Este primeiro grupo de conselheiros permaneceu em exercício até a oitava sessão do CAFundef, no dia 17 de novembro de 1998, quando houve a primeira substituição no grupo, em decorrência das sucessivas ausências do representante dos pais de alunos nas reuniões do Conselho. Assim, o suplente da representação dos pais de alunos foi empossado como titular.

No que diz respeito à divulgação do ato de criação do órgão de controle social do Fundef, segundo os conselheiros, houve processo normal de divulgação através do diário oficial local. Segundo nos revelou também o subsecretário de educação, tanto as escolas da rede, quanto as Coordenadorias Regionais de Educação receberam o diário oficial. Além disso, o assunto sobre a criação do CAFundef foi tratado nas reuniões

com os diretores de escola. Entretanto, o que constatamos foi que essa divulgação se deu apenas sobre os fatos consumados, devido à necessidade de publicação dos atos de governo. Durante os seis primeiros meses de 1998, consultamos o jornal diário local de maior circulação e não encontramos nenhuma referência à criação do CAFundef neste município.

Em 17 de novembro de 1998, esse órgão colegiado empossou o titular e suplente da representação do Conselho Municipal de Educação (CME), cuja indicação fora feita pelo próprio CME, recaindo a escolha sobre o representante, titular e suplente, das universidades públicas neste fórum.

No final do ano de 2001, teoricamente estaria vencendo o período da segunda gestão do órgão colegiado de representação da sociedade civil, se o Conselho tivesse sido instalado, pelo menos, no início do ano de 1998. Mas como só foi instalado em 7 de abril de 1998, esse segundo período completar-se-á em 7 de abril de 2002. Durante o primeiro período (4/1998 a 3/2000), foi substituído apenas o representante titular dos pais de alunos, conforme já fizemos referência. Na oportunidade, um novo suplente também foi nomeado nos mesmos moldes das primeiras nomeações.

Ouvimos conselheiros que acreditam ser esta a primeira composição do Conselho e também acreditam que houve substituições de membros, entretanto, não têm conhecimento do modo como ocorreram e o porquê dessas substituições. Como também desconhecem se houve uma avaliação geral da atuação do Conselho referente à primeira gestão do órgão. As Atas de reuniões consultadas por nós também não trazem nenhuma referência a este tipo de atividade, em forma de avaliação ou balanço, no encerramento de uma gestão de um órgão de fiscalização externa das ações públicas de governo no ensino fundamental.

Mesmo além do prazo, parece que o Conselho de Acompanhamento do Fundef só foi criado, neste município, apenas para cumprir as exigências de natureza contábil impostas pela Lei federal 9.424/96. Por exemplo, a Secretaria Municipal de Educação (SME) não estimulou a participação, pois nenhuma consulta foi efetivada às entidades civis de representação dos segmentos sociais que compõem a escola. Assim, as entidades de representação social não foram consultadas (a exemplo dos sindicatos dos professores e dos funcionários técnico-administrativos que trabalham na rede de escolas do ensino fundamental, conselho ou associação de moradores ou mesmo a Federação das Associações de Bairros).

Portanto, os três representantes dos segmentos sociais da comunidade escolar foram nomeados para compor o CAFundef, sem o conhecimento e o respaldo das suas respectivas, e supostas, entidades civis organizadas. Como consequência desse ato, o Conselho do Fundef, um órgão colegiado de representação social, com atribuições específicas limitadas à rede pública do ensino fundamental, foi oficialmente instalado sem a legitimidade original dos representantes da sociedade civil organizada. Essas representações seriam aquelas escolhidas e indicadas pela entidade sindical dos professores (APLB), pelo sindicato dos servidores públicos municipais e pela Federação das Associações de Bairros.

O presidente do órgão colegiado parece desempenhar o papel consciente de quem é guardião dos interesses do poder executivo, papel implícito em várias de suas declarações nas entrevistas realizadas. Esse papel não parece ser possível de compatibilizar com a natureza do que deveria ser a presidência de um órgão colegiado de representação social, como é o caso do CAFundef. O presidente deveria, segundo o regimento, ser o conselheiro que dinamiza as atividades do Conselho, aquele que dá conta dos trâmites formais necessários ao bom andamento dos trabalhos, ou seja, o que

tem como missão trabalhar para que o Conselho funcione da melhor forma, em todos os aspectos necessários ao cumprimento das atribuições que lhe cabem, preservando, acima de tudo, a total autonomia dos conselheiros.

Mais adiante, no item funcionamento, poderemos perceber que a posição que o presidente deste CAFundef ocupa, o coloca frente a uma situação ambivalente: por um lado, a posição de segunda autoridade da SME e, por outro, a de presidente do CAFundef, com as atribuições que lhe são implícitas.

Para a divulgação do ato de criação do Conselho junto à comunidade escolar, o poder executivo, deste município, considerou suficiente publicar no diário oficial, e remeter para cada escola um exemplar do mesmo. O caminho para chegar ao conhecimento dos pais de alunos, dependeria ou da leitura do diário oficial ou de conversações na própria escola, o que normalmente não acontece, a não ser fortuitamente. Como se sabe, nos nossos ambientes escolares, tradicionalmente, os assuntos burocráticos e de planejamento pedagógico não são declinados nem discutidos além do grupo de professores mais próximos dos dirigentes escolares locais, regionais ou do órgão central. Comumente, nos sistemas de ensino, as autoridades educacionais e os diretores costumam manter os pais de alunos afastados das decisões internas da escola.

Não encontramos, por parte do poder público, neste nosso percurso de investigação do ato de criação e instalação deste Conselho, ações que tenham propiciado a inclusão dos vários segmentos da sociedade civil implicados na comunidade escolar.

Apesar de a Lei federal mandar que a composição do Conselho contemple a participação política dos vários setores da sociedade civil, implicados na comunidade escolar, na escolha e indicação de seus representantes, o governo municipal preferiu não

seguir a orientação desta mesma lei na criação, composição e regulação do órgão que se destina a exercer o controle social sobre as ações de governo na área do EF. Assim, o poder público municipal não mostrou iniciativa em convocar as entidades para a escolha e indicação dos seus respectivos representantes.

Na próxima seção deste estudo de caso, apresentaremos o perfil dos conselheiros nomeados pelo poder executivo municipal.

5.1.2.2 Quem são os representantes da sociedade civil – alguns aspectos do perfil dos conselheiros

Na caracterização de quem são os representantes da sociedade civil no Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CAFundef), seguindo os objetivos a que nos propusemos e buscando atender aos pressupostos das categorias de análise, resolvemos fazer primeiramente uma breve explanação sobre aspectos comuns a estes membros e posteriormente tentamos perceber e descrever outros aspectos do perfil dos conselheiros representantes a partir das suas próprias definições, colhidas no processo de entrevistas.

Dos cinco representantes deste CAFundef, quatro são pessoas com nível de instrução superior, todos com pós-graduação lato sensu e um tem mestrado. Somente um, o representante dos pais de alunos, só tem o 2º grau completo.

Entretanto, assemelham-se com relação ao fato de que dos cinco, quatro são aposentados. Três oriundos da rede de ensino estadual e um destes também aposentado como servidor federal, e o quarto, o representante dos pais de alunos, pelo setor privado. Somente o representante dos professores e diretores ainda não se aposentou: é professor da rede estadual e dirige uma escola da rede do EF municipal.

Já o representante dos pais de alunos é o único do grupo de conselheiros que não se dedica diretamente à educação; cuida há mais ou menos uns dez anos, de um outro ramo de atividade por conta própria, exercendo, assim, como todos os seus colegas conselheiros aposentados, uma segunda ocupação.

Com relação a cursos de capacitação para conselheiros do Fundef, somente o conselheiro presidente participou dos cursos do PRASEM I e II⁵. Os outros conselheiros participaram apenas de alguns seminários e encontros sobre o Fundef.

A questão da legitimidade da representação é algo que divide os conselheiros, visto que três deles se acham com toda a legitimidade (representantes da SME, do CME e dos pais de alunos), já os outros dois mostram um posicionamento de desconforto quando falam neste tema (representantes dos professores e diretores e dos servidores). O primeiro representante dos professores permaneceu como membro titular até março de 2000. Frequentou regularmente as reuniões mensais, com algumas ausências, até o mês de junho de 1999. A partir de julho de 1999, passou a ser substituído pelo seu suplente, o qual veio definitivamente a ser nomeado como titular em 18 de abril de 2000. Nesta ocasião um novo suplente também foi nomeado. O membro entrevistado neste trabalho é o atual titular.

⁵ PRASEM, é a sigla do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação, inserido no Projeto de Educação Básica para o Nordeste (Projeto Nordeste), numa parceria MEC/BIRD, contando com o financiamento do PNUD. Foram realizados entre 1997 e 1999 três edições desse Programa no Nordeste, cuja finalidade era a de capacitar e treinar dirigentes municipais de educação, além de técnicos de outros órgãos públicos de fiscalização externa das ações de governo nas três esferas administrativas, para o novo modelo de gestão, financiamento e avaliação do ensino fundamental regular previsto na Lei federal nº 9.424/96, que instituiu o Fundef.

5.1.2.3 Representante do poder executivo municipal

Este membro do Conselho ocupa o cargo-função de subsecretário de educação desde janeiro de 1997. Este conselheiro também exerceu diversas atividades na administração estadual. No CAFundef vem exercendo o cargo de presidente por dois mandatos consecutivos, desde a criação do Conselho. Na época da entrevista que nos foi concedida, respondia interinamente pela presidência do Conselho Municipal de Educação, num mandato também de dois anos.

Este conselheiro faz uma auto-avaliação do seu desempenho bastante positiva:

Eu procuro exercer as competências previstas para mim como conselheiro e como presidente do Conselho com a maior integridade possível e me isentando de qualquer comprometimento com a instituição que estou representando. Então, esse tem sido o meu comportamento.

Verificamos que o conselheiro presidente, representante do poder executivo, pensa que consegue uma neutralidade, não obstante o fato de ocupar ao mesmo tempo a segunda posição na hierarquia de poder da SME, interinamente a presidência do Conselho Municipal de Educação e de exercer a presidência do CAFundef. Assim, parece que a este conselheiro o fato de exercer essas ocupações não influencia em nada o acompanhamento das atribuições do Conselho do Fundef, quando as ações a serem fiscalizadas e socialmente controladas são aquelas praticadas pelo poder executivo que representa.

O conselheiro presidente faz a avaliação dos seus pares de um modo bastante positivo, como fica claro na sua opinião abaixo:

Muito boas. O desempenho deles tem sido excelente, inclusive faço elogio à representação dos pais. O senhor [...] é uma pessoa que entende inclusive de toda a parte contábil, ele é aposentado de uma empresa particular, privada, e que dá uma grande colaboração; o que é difícil você ter um pai com disponibilidade para passar às vezes o dia inteiro [...]. Então, torna-se uma grande perda quando ele não vem, ou não puder mais estar presente. Ele é super interessado, uma pessoa muito inteligente, muito preparada [...] A representação também do Conselho Municipal de Educação excelente; é um professor da [universidade], [...] e [além de] professor [...] é advogado, então eles dão excelente contribuição. A diretora e a representante também dos servidores. Então eles analisam de forma minuciosa cada nota, cada pagamento, cada linha, eles trabalham do processo licitatório ao processo de pagamento; então eles fazem uma análise perfeita de todos os pagamentos que são feitos associados ao processo licitatório, então eu só tenho elogios.

5.1.2.4 Representante dos pais de alunos

Este conselheiro tem uma história de militância política, já que concorreu às eleições para vereador na cidade por duas vezes. Ele é atualmente presidente da zonal do seu partido político, além de ser também vice-presidente da Associação de Moradores do seu bairro, conforme sua declaração.

Ele acrescentou que desde jovem carrega, em atividades lideradas por sua mãe, uma história de luta nos movimentos populares de bairro, nos conselhos de moradores e clubes de mãe. Essa luta desenvolveu-se no próprio bairro da comunidade escolar e do local onde reside. Por conta dessa experiência, declarou-nos que:

Todas as pessoas que trabalham de forma associativa, que participam de associações de moradores, de conselhos de moradores, essas pessoas elas têm um horizonte mais amplo e qualquer área que ela puder contribuir está sempre aberta para contribuir, dar a sua colaboração. Só pela satisfação de ver aquela coisa fluir. Então, a minha oportunidade de ajudar na educação surgiu quando houve aquele problema da desativação do ensino supletivo. Ali se abriram outras possibilidades e eu achei muito bom ter participado daquele movimento. Gostei tanto que fiz parte do Conselho Escolar da Escola local. Fui reconduzido por voto direto nessa Escola. Fui eleito duas vezes pelo voto direto e através desse trabalho nosso, é que fui observado e fui indicado.

O entrevistado foi também representante dos pais de alunos por dois mandatos sucessivos no órgão Colegiado da escola, onde ele participou em defesa da manutenção do ensino supletivo. Foi inclusive através desta representação que o poder público encontrou a solução para preencher a vaga destinada ao representante dos pais de alunos no órgão colegiado do Fundef: através dos colegiados escolas (CE) dos estabelecimentos de ensino.

Este conselheiro acha-se absolutamente legítimo na sua representação, mesmo não tendo sido diretamente escolhido pelos pais de alunos para representante dos mesmos no CAFundef, nem o fato de não estar, atualmente, na condição de pai de aluno regularmente matriculado no EFR da rede municipal, talvez por ter sido eleito por duas vezes para um Conselho Escolar, com já dissemos anteriormente. Com relação a esta questão, fez-nos a seguinte declaração:

A legitimidade é uma coisa discutível porque existem pessoas indicadas para o Conselho por representantes de pais de alunos a nível nacional, que ninguém sabe de onde o cidadão veio, não é isso? Eu sei

de onde eu vim e as pessoas que me conhecem sabem e os que não conhecem passam a conhecer porque... Veja bem, eu antes de fazer parte do Conselho de Escola representando os pais de alunos e antes de ser membro do Conselho, já fazia parte de associações de moradores, de conselhos de moradores, entendeu? De centros comunitários, quer dizer, estas coisas me fortalecem e me clareou bastante. Então, eu não sou um leigo no assunto e essa indicação ela veio através do trabalho, não foi uma indicação política. Não foi uma indicação ah! eu conheço fulano, vou dar o nome dele. Não, veio de trabalho mesmo e o bom é isso, a minha representatividade vem em decorrência do trabalho. Em decorrência de conhecimento, de vivência do processo associativo.

Portanto, este conselheiro acredita que toda essa luta dos movimentos sociais automaticamente o credenciaram para assumir esta representação, tendo sido por isso mesmo indicado pela coordenadora regional, conforme sua declaração:

[...] ela pediu aos professores da área que indicassem um pai que tivesse representatividade. Então eu fui indicado por essa representatividade, por já ter lutado pelo colégio, por ser membro do Conselho de Moradores.

Não obstante essa constatação, o fato de não ter sido escolhido pelos seus supostos “representados”, faz com que lhe faltem os representados para ele prestar contas dos seus atos na representação do Conselho de controle social do Fundef, como também para ser cobrado pelo que faz ou deixa de fazer no desempenho das suas atribuições. Deste modo, conclui-se que este conselheiro representa a si mesmo, reforçando a compreensão de oficialismo do CAFundef. Contudo, este representante, segundo nos declarou, se auto-avalia, quanto à sua atuação no órgão colegiado do

Fundef, sentindo-se “atuante e responsável” e “campeão em questionamentos”, como se pode observar na declaração a seguir:

Eu sou o grande questionador. Isso eu não posso negar. [...]. Eu, o representante do CME e o representante dos professores e diretores. Mas eu sou o campeão, mas sou mesmo. É isso aí, eu sou o campeão infelizmente porque eu gosto, isto é uma questão... Porque a gente que milita em política fica assim, é muito questionador. [...].

Quando avalia os seus pares, os considera atuantes, responsáveis e bastante gabaritados para o desempenho das suas funções no Conselho “Ah! São ótimos, são participativos. São realmente interessados no que fazem e é bom trabalhar com pessoas que gostam do que fazem, ainda mais um trabalho que é um voluntariado”.

Assim, este conselheiro diz-se “totalmente satisfeito” com o funcionamento do CAFundef:

Está tudo funcionando harmoniosamente bem. Único reclame que eu tenho é a questão do tempo, eu acho o tempo muito pequeno [...] devia deixar os vencimentos [o mandato] do mesmo grupo até 2007. A partir daí então se faria uma eleição, se criaria um outro mecanismo para atender esse problema.

5.1.2.5 Representante dos professores e dos diretores

O representante dos professores e diretores integra o CAFundef desde a nomeação da primeira composição de conselheiros. Foi nomeado inicialmente como

suplente, sendo, posteriormente, empossado na condição de titular da representação dos professores e diretores. Comentando acerca da sua participação no Conselho nestes dois mandatos, declarou-nos que: “No outro [o primeiro mandato] participei poucas vezes. Mas tudo tem continuidade. Estamos aprendendo ainda a fazer acompanhamento”.

Quanto à legitimidade da sua representação, este membro do CAFundef revela que não teve conhecimento dos critérios de escolha. Indagado acerca de como foi indicado para a representação dos professores no CAFundef disse-nos: “[...], no meu caso foi o subsecretário de educação”. E mais ainda que:

As poucas pessoas que eu encontro me perguntam: Aí [...] como foi, você está no Fundef? - Como é que foi isso? Eu já tentei até chegar numa reunião, numa assembléia de professores, mas me sinto um pouco inseguro, né? Eu tenho certeza que se a maioria me encontrasse falaria também: - Qual foi o critério? Por que você está lá? Agora, a princípio, o que eu soube é que fui escolhido por ser uma pessoa crítica. Eu sou uma pessoa muito politizada, os professores percebem isso e gosto de questionar as coisas. [...] Eu e o meu suplente somos pessoas que eram do sindicato, participávamos de assembléias [...] e eu fui justamente escolhido, eu soube que foi justamente porque eu sou uma pessoa falante, porque eu questiono, não aceito as coisas, eu então achei até bonito da parte dele e seguro, porque, se puxa! Ele me botou lá dentro é sinal de que a coisa pode ser transparente.

O conselheiro acrescentou: “No meu caso, eu acho que não tenho legitimidade porque não fui eleito e daí eu fico muito acanhado”.

Este membro reconhece uma insuficiência, sobretudo de conhecimentos especializados, nesse ato de participar do CAFundef, afirmando que:

Acho que tenho de melhorar muito. [Sinto-me...] um pouco inibido por não conhecer as leis, a legislação que respalda [os atos do Conselho]. Estar no Conselho só para fazer continha, não é por aí...

Portanto, este conselheiro faz uma autoconsciência de que está somando pouco com os demais colegas. Chegando, inclusive, a sentir-se inibido na participação efetiva devido à falta de alguns conhecimentos essenciais no desempenho das funções exigidas pela implantação, no acompanhamento e no controle social do Fundef.

O representante considera que o grupo ainda está aprendendo a desempenhar as funções que lhe cabe. Afirma que não existem muitas discordâncias no grupo e que a grande preocupação de todos os integrantes é com a legalidade, e assim:

Está na Lei, não tem o que questionar, entendeu? É possível na Lei, então você [...] A preocupação é toda essa, do grupo [...] Como o gestor [do FME] ele tem a Lei na mão, então não tem porque a gente estar questionando muito, entendeu? Então isso inibe talvez.

E continua falando sobre aspectos que permeiam o estar dos pares conselheiros:

A gente está vendo quem é quem. A gente na verdade não conhece, está começando, é uma gestão que a gente sabe que é democrática mas democracia se diz muito mas se pratica pouco. Então você tem que tomar cuidado com o que você fala, entendeu? Não o que você está [...] mas, até para você não estar falando bobagem, né.

Este conselheiro espera mais do funcionamento do Conselho e considera-o: “ainda muito acanhado a nível de acompanhamento é preciso investir mais nas visitas às escolas, verificação da qualidade do material a ser adquirido, a questão da necessidade dos bens adquiridos [...]”

Aqui já se pode perceber um certo afloramento, ainda que tímido, da questão da legitimidade na representação social do CAFundef. Parece que este representante esboça algum incômodo com a situação de ilegitimidade na representação da categoria dos professores chegando, inclusive, a ser cobrado entre os colegas sindicalizados.

5.1.2.6 Representante dos servidores das escolas públicas do ensino fundamental .

Na sessão de 18 de abril de 2000, quando se completava o biênio da primeira composição do Conselho, foram substituídos titular e suplente desta representação dos servidores. A Secretaria de Educação utilizou então a mesma sistemática de escolha e nomeação da primeira composição, convidando para serem membros, titular e suplente, dois outros supervisores integrantes do sistema de ensino municipal.

Este representante também levanta questionamentos com relação à sua legitimidade nesta representação do segmento social dos servidores: “[...] sei que fui indicado por um colega ao subsecretário, este colega era supervisor e agora é diretor”. Outro aspecto é o seguinte: “falta a integração entre os representantes e os representados”; e mais ainda: “[...] Mas eu acredito que existe uma associação dos servidores, mas eu não tenho assim [...]”

Parece-nos, pelas falas acima, que este conselheiro embora saiba que está como representante dos servidores, não se sente verdadeiramente como tal. Isto talvez decorra

do fato de o representante sentir-se mais um professor supervisor do que um servidor de carreira.

Percebemos neste conselheiro uma dificuldade em se posicionar quanto a uma auto-avaliação do seu desempenho. Pareceu-nos que era alguém que se sentia sem espaço para falar sobre o que considerava importante:

Eu na verdade [...], eu acho assim, que a nível de aplicabilidade eu não sou, porque quem tem as prioridades é a própria Secretaria [...] Eu, se eu tivesse prioridade eu faria o quê? [...] Se eu pudesse ter prioridades eu já teria trazido benefícios para a Escola onde eu trabalho”. “Bem, o meu desempenho no Conselho, a minha importância no Conselho [...] na minha visão, tem muita coisa assim que a aplicabilidade poderia ser de outra forma.

Estas falas são reveladoras de um desconforto com relação à pergunta, expondo uma impotência e um sentimento de pouca valia no modo como vem sendo praticada, neste município, a política educativa do Fundef.

Este conselheiro considera que o órgão colegiado do Fundef cumpre as funções que vem desempenhando até o momento “dentro do que é visto por mim, do que é mostrado sim, que é administrar os recursos e prestar contas”. Entretanto, mostra-se frustrado porque gostaria de participar das decisões da aplicabilidade dos recursos do fundo:

[...] Eu não diria assim especificamente o nosso Conselho mas de um modo geral, a aplicabilidade desse dinheiro que é nosso, de um modo geral a nível do país. Na minha compreensão é que você é que está

[...], por exemplo, que a necessidade da pessoa fosse assim [...] consultada.

Mais uma vez se percebe o sentimento de impotência e esvaziamento deste representante no órgão colegiado do Fundef.

Na questão da legitimidade de sua nomeação para representar os servidores das escolas do EF, este conselheiro também admite que não houve legitimidade, uma vez que foi indicado à SME por um dirigente da Coordenadoria Regional de Educação.

Para finalizar o perfil deste membro do CAFundef, achamos oportuno transcrever a visão que ele tem sobre o cumprimento das funções por parte do Conselho hoje, já que corresponde ao que observamos: “Dentro do que é visto por mim, do que é mostrado, sim. Que é administrar os recursos e prestar contas”.

5.1.2.7 Representante do Conselho Municipal de Educação

Essa representação, juntamente com a do poder executivo, constitui-se numa representação legítima, visto que foi escolhido e indicado pelo próprio Conselho Municipal de Educação (CME) para representá-lo no órgão colegiado do Fundef.

Este conselheiro trabalhou como arquiteto na área de construção escolar, sendo promovido, posteriormente, a diretor do órgão de construção escolar da Secretaria Estadual de Educação. Atua como professor, numa universidade pública estadual.

Este representante, curiosamente, não tem vínculo com a estrutura organizacional da rede pública municipal de ensino fundamental e, inclusive, sua representação no CME refere-se à cadeira destinada neste colegiado às Universidades Estaduais da Bahia.

Por outro lado, este conselheiro mostra-se satisfeito com a sua atuação no CAFundef. Acha-se capacitado para examinar os processos e a prestação de contas do Fundef devido à sua experiência administrativa no setor público.

Eu me sinto tranquilo como conselheiro do Fundef nessas áreas justamente pelo meu desempenho de professor [na rede estadual do 2º grau], coordenador de obras, fiscal de obras e tudo mais. Obrigação de conhecer a legislação como administrador, há uma compatibilização completa.

Mostra-se também satisfeito com o seu desempenho com relação ao órgão da estrutura administrativa do município por ele representado, o CME. “Então, eu acredito que a representação junto ao Conselho do Fundef, no meu pensamento, eu acredito que tenho tido um desempenho capaz de não comprometer o Conselho de Educação, representá-lo bem”.

Com relação aos seus pares do CAFundef, diz-se “muito satisfeito com o desempenho dos mesmos, com sua idoneidade, convívio e participação nas reuniões”. Também se diz satisfeito com o funcionamento do CAFundef. A única ressalva que faz é quando afirma que acredita que os membros do Conselho “deveriam ter como prática regular as visitas às escolas, disso eu não tenho dúvida de que deveria ser um procedimento regular, porque à medida que as coisas são cobradas têm mais resultado”.

5.1.3 Como funciona o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef

O Conselho reúne-se na própria Secretaria da Educação e regularmente divulga a sua agenda de trabalho, bem como redige e mantém arquivadas as Atas de suas reuniões, as quais ficam, normalmente, disponíveis para a consulta pública. Nos métodos de trabalho do CAFundef, há uma convocatória para reunião mensal, segundo um calendário distribuído no início de cada ano civil, com conhecimento prévio da pauta a ser tratada. Nesta pauta, invariavelmente, consta sempre o item “apresentação da prestação de contas do mês anterior para análise e parecer dos conselheiros”.

Na compreensão dos conselheiros, a missão ou função do CAFundef é a de saber gerir a aplicabilidade dos recursos destinados ao ensino fundamental, missão esta inscrita no regimento interno do Conselho. Disseram-nos também que o órgão colegiado foi imbuído recentemente de novas atribuições com a obrigação de acompanhar o “Programa Bolsa Escola” do governo federal⁶.

Percebemos, nestes quatro anos, que o funcionamento de rotina do CAFundef tem sido, basicamente, circunscrito às reuniões mensais para verificação dos processos e análise da prestação de contas do mês anterior. Embora quase todos os membros deste Conselho refiram que uma das importantes funções do órgão colegiado seria, também, a saída para as visitas às escolas da rede, fazendo um contraponto entre os documentos contábeis analisados pelos conselheiros e a realidade existente nas escolas, em relação

⁶ O Programa Bolsa Escola (PBE) do governo federal, Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, para ser implementado nacionalmente, o governo central precisou regulamentar a participação dos municípios. O que foi feito através do Decreto federal nº 3.823, de 28 de maio de 2001, exigindo o atendimento a certos pré-requisitos por parte dos municípios para participarem do PBE. Eis algumas das exigências: Inciso IV – (...). Na seção III do Decreto, prevê-se a criação de um Conselho de Controle Social (CCS) onde, o art 23 determina o seguinte: “O CCS terá em sua composição, no mínimo de 50% de membros não vinculados à administração municipal, competindo-lhe:

I – Acompanhar e avaliar a execução do programa de garantia de renda mínima associada a ações sócio-educativas no âmbito municipal.

[II, III, IV] V – Elaborar, aprovar e modificar o seu regimento interno; e

VI – Exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares.

aos resultados práticos da aplicação dos recursos do Fundef, verificamos que ainda está muito incipiente essa iniciativa, já que apenas no final de 2001 é que estes conselheiros deram início a essa atividade, assim como iniciaram a supervisão do Censo Escolar.

Após dar início à reunião, o presidente convida o gestor do Fundo Municipal de Educação (FME), que tem uma presença constante em todas as reuniões, para apresentar os processos, demonstrativos financeiros e a prestação de contas do Fundef referente ao mês findo. A partir desse momento, a rotina de verificação dos processos pelos conselheiros percorre o seguinte caminho: verificação dos pareceres constantes no processo; análise das contas e despesas; assinaturas constantes dos processos; análise de demonstrativos financeiros anexados; relação de pagamentos de todas as despesas; verificação da folha de pagamento dos professores; numeração e data de validade dos talões de nota fiscal; tipo e natureza das despesas efetuadas; por fim, relação de beneficiários dos pagamentos efetuados.

Em seguida a essa análise, que pode durar o dia todo, como também vir a comprometer outro dia de trabalho na semana, com a convocação ou não de reunião extraordinária, é lavrado um parecer, que deverá ser lido e submetido à aprovação de todos os conselheiros na reunião do mês seguinte. Todos os membros, à exceção do presidente do Conselho⁷, se dedicam à conferência da documentação contábil da prestação de contas do mês anterior até vistoriar tudo, segundo nos afirmaram.

O período que decorre desde o mês em que as despesas são efetivadas e pagas, passando pela apresentação da prestação de contas para a devida análise dos

⁷ Curioso que no momento da distribuição dos processos de pagamento para análise da prestação de contas do mês de setembro de 2001, o presidente do Conselho de Acompanhamento do Fundef coloca-se como que impedido de analisar os documentos contábeis junto com os demais conselheiros, e então declarou: “a partir de agora retiro-me para minha mesa de trabalho na condição de subsecretário de educação e deixo os membros do Conselho à vontade para procederem ao exame de rotina de todos os documentos que constam da prestação de contas do mês de setembro de 2001”.

conselheiros até a aprovação do parecer conclusivo do CAFundef decorrem dois meses. De acordo com o presidente do órgão, essa é uma prática que se faz necessária diante do grande número de processos a serem analisados, além do fato de alguns conselheiros não dominarem conhecimento técnico em contabilidade pública e do pouco tempo disponível para se dedicar a essas tarefas.

Segundo os depoimentos dos conselheiros entrevistados, através de dois meios a sociedade local fica sabendo dos eventos do CAFundef: um deles é pelo diário oficial e o outro é pela Internet. No entanto, os representantes dos servidores e dos professores reconhecem que o órgão “requer mais divulgação, apesar de a sociedade local não desconhecer totalmente as ações desenvolvidas pelo Conselho”. Ainda sobre essas relações, o presidente do Conselho comenta vagamente que as informações são repassadas nas reuniões com os diretores de escolas, e que, também e às vezes, “fazemos reuniões envolvendo todos os diretores (que são 243 ao todo)”.

Dois dos nossos entrevistados não reconhecem que haja falta de experiência dos membros do colegiado. Dois outros atribuem uma certa inexperiência específica, devido à falta de “conhecimento sobre a proposta do Fundef” e a oportunidade de poder se aprofundar mais sobre tal assunto; ou então, de que se trata mais da “falta de conhecimento e habilidades nos aspectos legais e financeiros”, do que propriamente inexperiência num sentido mais amplo. Contudo, entre os conselheiros há também aqueles que já têm algum conhecimento na análise de documentos contábeis, são os representantes do CME e dos pais de alunos.

No que se refere às relações mantidas entre o Conselho e as entidades associativas relacionadas com a comunidade escolar, as opiniões colhidas nas entrevistas divergem e revelam um certo desconforto ao tratar deste assunto. Uma opinião particular que merece ser destacada pelo que evidencia de descaso na

inclusão de uma entidade de representação legítima dos professores, que é o seu sindicato, é aquela externada pelo próprio presidente do órgão colegiado do Fundef. Disse-nos, então, o presidente do CAFundef:

Nós fomos solicitados, através de ofício, para a participação da APLB no Conselho, o secretário [de educação] recebeu, deu o cronograma de reuniões e disse que as reuniões eram abertas e que a APLB poderia participar. Mas nunca participaram. Através de um ofício a APLB reivindicou, mas eles nunca participaram, mas eles nunca se fizeram presentes.

Podemos perceber, pelo que foi dito acima, que o poder público foi solicitado e concedeu a participação do sindicato dos professores às reuniões do CAFundef, alegando simplesmente o fato de as reuniões serem abertas e não mostrando o interesse que se espera em ressaltar a importância, para o Conselho, da presença deste organismo de representação de classe dos professores.

O conselheiro presidente avalia também que o Conselho tem cumprido a sua missão nestes últimos quatro anos de um modo “perfeito e com bastante competência”, e de que participar de um órgão colegiado como o do Fundef, “significa poder contribuir como cidadão para que as leis não fiquem guardadas na gaveta, mas, de fato, sejam cumpridas”.

No tocante à existência ou não de entraves ao pleno funcionamento do CAFundef, a maioria dos conselheiros admite que os mesmos não existem. Entretanto, o representante dos servidores nos revelou que um possível entrave poderia acontecer, de fato, “quando houver integração dos representantes com os respectivos segmentos representados”, ou seja, na ótica deste conselheiro, os representantes no órgão colegiado

do Fundef não interagem com os segmentos sociais que, supostamente, estão representando no CAFundef.

Na opinião dos conselheiros, as principais decisões tomadas pelo CAFundef nos últimos quatro anos foram na seqüência do número de composição de conselheiros, conforme transcrevemos a seguir:

1) Representante dos professores e diretores:

Reprovar as incoerências que se vê”. “A questão da visitação às escolas, de modo a conferir na prática o que está sendo feito. Ainda não sabemos bem em que isso vai dar”. E que tudo isso: “É uma forma de legitimar o Conselho.

2) Representante dos servidores: “De forma relevante nada me chamou a atenção”. “O que seria relevante é o que está sendo discutido agora, divulgar mais a proposta dos Conselhos. Com eventos que fortaleçam mais os Conselhos”.

3) Representante do CME: “Estruturação do próprio funcionamento do Conselho”.

4) Representante do poder executivo: “A visita às escolas”. “Ir às escolas divulgando o que é o Conselho”.

5) Representante dos pais de alunos: “Resposta a uma falsa denúncia de um jornal local”. “Esclarecimentos dados a certas incompreensões do Tribunal [de Contas do Município]”.

Percebemos, assim, um desencontro flagrante no que foram realmente decisões importantes tomadas até o momento pelo conjunto dos conselheiros. Pelo menos dois dos conselheiros (representantes, dos professores e do poder executivo) se referem, mais uma vez, às visitas às escolas⁸, que só vieram a acontecer, como já dissemos, no final de 2001. Um outro conselheiro admite que nada de relevante houve, enquanto um outro membro atribui a ação de estruturação do CAFundef, como uma decisão importante. Finalmente, o quinto conselheiro, o representante dos pais de alunos, atribui a uma carta-resposta ao diretor de um influente jornal local (o jornal teria acatado e divulgado uma matéria acerca dos gastos exagerados na contratação de um conjunto de peças teatrais a serem apresentadas nas escolas da rede municipal, durante um certo número de meses, conforme o contrato celebrado com os diversos grupos de produção das encenações)⁹ e o fornecimento de esclarecimentos ao Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) sobre determinadas aplicações envolvendo as receitas do Fundef. Este representante atribui a esses dois atos uma grande importância, na medida em que foi uma forma de reparar situações sem fundamentação.

Finalmente, vale uma observação acerca da presença estratégica do gestor do Fundo Municipal de Educação (FME) em todas as reuniões do CAFundef, garantindo o

⁸ Acerca das visitas programadas para as escolas, segundo a Ata da reunião do dia 21 de agosto de 2001, a sugestão foi dada pela representação dos pais de alunos, de modo que os conselheiros, “como parte de suas atribuições realizassem visitas às escolas da rede pública municipal objetivando também divulgar as funções do Conselho”. Percebemos que essas visitas não objetivavam, inicialmente, conferir nas escolas a aplicação dos recursos do Fundef. No entanto, sugeridas em agosto, as primeiras visitas só vieram a acontecer em novembro de 2001, quando apenas dois conselheiros relataram as visitas feitas a duas escolas da rede. (Cf. Ata de reunião do dia 21/11/01).

⁹ Aliás, um ponto curioso, neste fato da matéria de denúncia por um jornal local e da referida carta-resposta, é que o jornal fala do alto custo das peças de teatro contratadas, referindo-se à Prefeitura, sem alusão ao Fundef. Enquanto a carta-resposta, contestando a matéria do jornal e explicando do que realmente foi contratado, divulgando-se inclusive a lista dos produtores das peças de teatro, defendendo assim a lisura do ato, é dada pelo secretário da educação do município sem nenhuma referência aos recursos do Fundef. De modo que não percebemos como tal carta-resposta pode se constituir numa das decisões importantes tomada pelo CAFundef do Estudo de Caso I, segundo a compreensão do conselheiro representante dos pais de alunos. A Ata da reunião do mês de julho de 2001 faz referência a este episódio para conhecimento dos conselheiros e transcreve a carta-resposta que o secretário da educação remeteu ao jornal que fez a denúncia infundada.

seu pleno funcionamento no que tange à execução orçamentária e à prestação de contas do órgão. O gestor do FME assessora os conselheiros em tudo que se faz necessário ao andamento da movimentação da conta do Fundef. Além desta função, estabelece as relações com os Tribunais de Contas e o MEC.

Com referência a essa questão, o representante do CME no órgão do Fundef disse-nos que: “O Conselho funciona bem enquanto o gestor do FME estiver lá”, referindo-se por um lado à importância do papel desempenhado pelo gestor do FME e, por outro, por ajudar o Conselho suprindo as deficiências dos conselheiros no que diz respeito aos trâmites da contabilidade pública.

Em seguida, descreveremos como transcorreu uma reunião do CAFundef observada por nós no dia 18 de outubro de 2001.

5.1.4 Observando uma reunião do Conselho

No gabinete do subsecretário de educação, sentados em torno de uma mesa redonda encontram-se todos os conselheiros, além do gestor do Fundo Municipal de Educação (FME). O presidente do Conselho abre a reunião conferindo os membros presentes por representação e cita nominalmente os convidados (o gestor do Fundo Municipal de Educação e este pesquisador).

Em seguida declara aberta a sessão. Lê a pauta da reunião que constou dos seguintes assuntos: 1 - leitura da Ata do mês de setembro de 2001; 2 – apresentação da prestação de contas do mês de setembro de 2001; e 3 - o que ocorrer.

Por solicitação de um dos conselheiros, há uma inversão da pauta, de modo que o ponto três passa a ser tratado em segundo lugar na ordem da pauta estabelecida, o que foi acatado por todos presentes. Em seguida, é feita a leitura da Ata da reunião anterior,

a qual é posta em discussão e após uma ou outras pequenas correções, é aprovada e assinada por todos. Nesta Ata, foi lido e aprovado o parecer dos conselheiros, acatando por unanimidade a prestação de contas do mês de agosto de 2001.

No item dois “o que ocorrer” (com inversão da pauta), o representante dos pais de alunos disse que estava voltando a falar da importância dos conselheiros passarem a visitar as escolas da rede municipal porque: (i) os conselheiros estavam muito presos a reuniões, análise de documentos contábeis e conferência de prestação de contas; (ii) pouco estavam sabendo, ou mesmo vendo diretamente o que vinha acontecendo nas escolas do EFR; e (iii) verificar no local como os recursos do Fundef estavam contribuindo ou não para as instalações, equipamentos e melhoria da qualidade do ensino. Propôs então que se criasse um calendário de visita às escolas. A idéia do calendário foi aprovada, e o mesmo conselheiro pediu ao presidente do CAFundef que fosse providenciado um roteiro de visita às escolas e de que a SME pudesse providenciar um carro para transportar os conselheiros nessas visitas, que deverão começar no mês de novembro próximo. (Veja-se o “Roteiro de Visita” nos anexos)

A seguir, dentro do ponto três da pauta, o presidente solicita ao gestor do FME que apresente aos conselheiros a prestação de contas do mês passado (setembro). Neste momento da reunião, o conselheiro presidente do CAFundef retira-se da mesa onde estão os seus pares e vai para a sua mesa habitual de trabalho, para ocupar a sua outra função de subsecretário de educação.

Assim, o gestor do FME, a pedido do presidente do Conselho, faz a distribuição do demonstrativo da execução da receita e despesa do Fundef referente ao mês de setembro de 2001, bem como de uma pilha de processos, também do mês anterior, para conferência dos conselheiros. Nessa rotina burocrática de conferência de documentos contábeis, quatro conselheiros do Fundef fazem uma vistoria completa em cada

documento, examinando escritas e possíveis rasuras em números, algarismos, datas, carimbos, assinaturas e outros pormenores em todos os processos apresentados na reunião. A informação que obtivemos é de que a média de processos por mês perfaz um total de quinze a vinte processos. Na simples consulta aos processos, os conselheiros têm dificuldades em identificar os beneficiários e as escolas que receberam equipamentos, materiais e serviços de manutenção e de reconstrução ou ampliação.

Os conselheiros basicamente examinam documentos contábeis, fazem muitas contas, conferem toda a rotina – todos os passos burocráticos do trâmite desses papéis que constituem um processo de pagamento na gestão pública e estão com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sempre presente para sanar dúvidas.

Mais tarde, após o encerramento da análise da prestação de contas, é lavrado um parecer que deverá ser lido e submetido à aprovação dos conselheiros na reunião do mês seguinte. (Veja-se o modelo de parecer nos anexos).

A impressão que ficamos durante e após a reunião do Conselho, é a de que parece se tratar mais de um órgão oficial da estrutura administrativa e executiva da educação do que um órgão colegiado autônomo de representação social. Parece haver, entre aqueles conselheiros, uma identidade e comunhão de bons propósitos sobre o modo como a SME vem conduzindo a implementação das medidas e diretrizes de gestão de recursos públicos aplicados no EFR.

Como resultado da observação da reunião do CAFundef, achamos pertinente ressaltar os seguintes aspectos conclusivos:

- O presidente do Conselho, por ser também o representante do poder executivo, não se sente à vontade em participar com os seus pares do momento de análise dos processos da prestação de contas, pretendendo passar a idéia de que não há tutela sobre o órgão colegiado do Fundef;

- O gestor do Fundo Municipal de Educação apóia e assessora constantemente o grupo de conselheiros na análise dos processos de pagamentos e da prestação de contas; sem este gestor presente dificilmente os conselheiros poderiam cumprir as atribuições de natureza contábil;
- Há uma constante referência à Lei de Responsabilidade Fiscal para tirar dúvidas, a execução orçamentária está limitada ao que prescreve esta lei de adaptação e contingência do orçamento público ao ajuste fiscal exigido pelas agências internacionais de financiamento;
- Há dificuldades dos conselheiros que estão examinando as contas em identificar os beneficiários e as escolas que foram contempladas com a aplicação dos recursos à conta Fundef;

5.1.5 Algumas considerações tópicas sobre o Estudo de Caso-I

A partir do conjunto de dados e informações colhidas para a realização deste estudo de caso, levantamos aqui algumas considerações que achamos pertinentes registrar, nesta seção. Porém, essas considerações serão mais aprofundadas no último capítulo (cinco), quando realizaremos a análise comparativa entre os quatro casos a título de conclusão.

1 - percebemos que não existiu, também, qualquer dedicação dos conselheiros à avaliação dos resultados da primeira gestão do Conselho. Aliás, sobre este aspecto, não se encontra qualquer referência feita, por estes membros do Conselho, quer nas entrevistas, quer no exame das Atas de reunião, sobre a necessidade de uma avaliação interna e externa, com rigor, isenção e objetividade, acerca dos resultados do

funcionamento do Conselho, numa tentativa de percebermos a eficácia, ou não, do seu trabalho ao longo de cada mandato cumprido.

2 - um dado característico deste tipo de colegiado, é aquele alusivo ao caráter democrático que deve ter a sua composição, cujo fato, por sua vez, se não atendido efetivamente, pode vir a comprometer um outro aspecto revelador do grau de autonomia nas ações deste tipo de órgão colegiado: aquele aspecto que se refere à efetiva participação política da sociedade no acompanhamento e controle social externo das políticas educativas, pertinentes às ações do Fundef, executadas pela administração pública municipal.

3 - com relação à legitimidade, percebemos que este Conselho suscita questões, uma vez que somente dois de seus membros foram escolhidos pelas respectivas instituições que representam – o indicado pelo poder público municipal e o indicado pelo Conselho Municipal de Educação – e com relação à participação dos segmentos que participam da comunidade escolar, entendemos que, neste caso, não houve a atenção necessária a fazê-los incluir, criando a SME as condições para isso, neste ato de criação e instalação.

4 - compreendemos que se trata de um Conselho que não discute matérias alusivas à melhoria da qualidade da oferta e da prática do ensino fundamental, além de não dominar conhecimento especializado (contábil) de orçamento, nem planejamento orçamentário, muito menos de receitas e despesas em contabilidade pública, que são os assuntos dominantes no seu interior.

Assim, concluímos que o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef do Estudo de Caso I, apesar de funcionar com todo o apoio e infraestrutura da SME local e com todo o apoio técnico em termos de contabilidade pública e análise de prestação de contas do Fundo Municipal de Educação, é um órgão colegiado

que não está conseguindo atingir os objetivos a que se propõe um órgão com estas características. Por um lado, não promoveu, até o presente momento, a participação efetiva da sociedade, através dos seus representantes legítimos, no âmbito da fiscalização e controle social externo das contas públicas; e, por outro, também não consegue atingir os outros objetivos atribuídos ao Conselho de Acompanhamento do Fundef como, por exemplo, a visita às escolas para acompanhar no local a aplicação dos recursos, a supervisão do censo escolar anual ou a discussão, em audiências públicas, de matérias alusivas ao padrão de qualidade da oferta e à melhoria do ensino fundamental no município.

5.2 ESTUDO DE CASO II

Neste estudo de caso, realizamos cinco visitas ao município da amostra, entre os meses de abril e novembro de 2002. Foi na primeira visita que ficamos sabendo que as autoridades municipais substituídas em janeiro de 2001, devido aos resultados das eleições municipais, desapareceram com os arquivos do CAFundef. Teríamos então que desenvolver um esforço adicional para entrevistar um diretor do Núcleo Regional do Sindicato dos Professores (APLB) que tivera participado, na gestão do prefeito anterior, do CAFundef na condição de representante dos professores neste órgão de controle social. Este diretor constituía-se na memória viva dos acontecimentos locais que envolveram a organização e o funcionamento do CAFundef local, no período 1998-2000.

Explicitamos a seguir os objetivos das entrevistas realizadas:

1 – Numa primeira visita de conhecimento do espaço geográfico e de aproximação com a Secretaria Municipal de Educação (SME), a equipe levantou dados educacionais, além de dados financeiros na Secretaria da Fazenda sobre a implantação e o impacto do Fundef. Além disso, recolheu Atas e documentos dos Conselhos de Acompanhamento do Fundef e de Educação. Nesta primeira visita, também realizamos uma entrevista com o secretário municipal de educação. A partir desse momento, ficou estabelecida uma agenda de contatos com o Conselho do Fundef, para observarmos uma reunião deste órgão, e para realizarmos três entrevistas com cada membro do Conselho.

2 – Visita para entrevista ao diretor do Núcleo local da APLB-Sindicato, coletando dados relativos à primeira gestão do CAFundef (1998-2000).

3 – Visita de observação de uma reunião do Conselho e realização de mais uma entrevista a um dos conselheiros.

4 – Visita de observação a uma segunda reunião do CAFundef e realização de

mais uma entrevista a um conselheiro.

5 – Visita para conclusão das entrevistas que faltavam com os demais conselheiros.

A seguir, passamos a descrever o cenário municipal da educação, além de fazermos a apresentação deste estudo de caso, relatando essencialmente a experiência vivenciada pelos atuais conselheiros no tocante aos três anos iniciais do Fundef no município. Assim, para efeito do nosso estudo, o período de funcionamento do órgão colegiado do Fundef neste município é de apenas um ano de participação efetiva desses mesmos conselheiros, que nos concederam as entrevistas, como representantes de suas entidades civis e órgãos públicos, a partir de quando foram nomeados pelo prefeito eleito e empossado em 1 de janeiro de 2001.

5.2.1 Cenário municipal da educação, anos 90

O Município que serve de amostra para o Estudo de Caso II (EC-II), está localizado na Região Econômica denominada Litoral Norte (RE 02). Hoje, o município tem sete vilas e povoados e conta com uma população que no ano 2000 computava 112.440 habitantes na zona urbana e 17.655 na zona rural.

Este município pode ser considerado um dos que têm uma importância relevante no contexto dos municípios do nosso Estado. É um município com uma significativa atividade agrícola, e conta também com atividades pecuárias. Possui 666 indústrias (13º lugar na posição geral do Estado da Bahia) e 3.711 estabelecimentos comerciais (14ª posição dentre os municípios baianos).

Atualmente, a gestão do município, eleita em outubro de 2000, é exercida por representantes do Partido dos Trabalhadores (PT), juntamente com a coligação feita por

alguns partidos de oposição ao governo do Estado, contando com a aprovação de 44% do eleitorado do município.

No âmbito da educação, este município conta com a Lei Orgânica do Município (LOM), criada em 23 de dezembro de 1990. Na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação (SME) foi criado o Conselho Municipal de Educação (CME) pela Lei municipal nº 1.187/97 e um Conselho Municipal de Alimentação Escolar. A SME também conta com o apoio do órgão colegiado do Fundef, criado pela Lei nº 1.185/97, mas que não pertence à sua estrutura organizacional.

O município dispõe de 47 escolas estaduais (de ensino fundamental e médio), com um total de 29.915 alunos; 118 escolas da rede municipal (ensino fundamental), com um total de 14.138 alunos; 35 escolas particulares (ensino fundamental e médio), com um total de 6.966 alunos; um campus universitário estadual da UNEB e uma faculdade particular.

Segundo o secretário de educação, na estrutura organizacional da prefeitura, este órgão é o que possui o maior número de funcionários entre todas as secretarias. Disse também que o atual prefeito dá toda prioridade às questões da educação e mostra-se empenhado em estimular a participação da sociedade nas questões de natureza pública, promovendo o avanço democrático de autonomia e participação dos seus munícipes. Incentiva os Conselhos citados a trabalhar, pede relatório e mostra-se com sua equipe na SME, totalmente disponível a promover as condições necessárias aos trabalhos desses mesmos Conselhos.

Abaixo, um trecho da fala do secretário de educação local:

A relação entre o prefeito e a SME é uma relação aberta. Nós temos abertura para solicitar uma audiência e nós somos prontamente

atendidos. Ele [o prefeito] se tem mostrado muito sensível à questão da educação, inclusive este ano de 2002, que está sendo assim pleiteado como “A Educação como Prioridade” [...]. Nós não fizemos ainda uma reunião, mas este ano eu acredito que até abril a gente vai estar reunindo esses Conselhos com o prefeito. Mas ele sempre se mantém informado. Ele sempre questiona, por exemplo, os conselhos da educação, ele está sempre me perguntando como é que estão funcionando, está sempre cobrando relatórios do acompanhamento desses conselhos.

Na Tabela 4, a seguir, apresentamos a evolução de matrículas no município do estudo de caso II, considerando as duas redes públicas e os números totais. Esses números compreendem os níveis da pré-escola até o ensino médio e são indicadores do crescimento ou decréscimo relativo das matrículas no período de 1996-2001. Além de nos possibilitar uma compreensão acerca da expansão dos níveis de ensino, dois anos antes da implantação do Fundef até o último ano abrangido por esta pesquisa.

Tabela 4 – Evolução das matrículas por níveis e modalidades de ensino segundo as redes municipal e estadual, 1996-2001.

Município do EC – II

Educação Básica e Redes de Ensino		1996	1997	1998	1999	2000	2001
Educação Infantil	RM	3.316	1.759	1.124	2.321	2.746	2.964
	RE	1.780	1.368	64	33	88	19
Ensino Fundamental	RM	9.902	10.199	11.028	11.658	11.781	11.174
	RE	20.806	20.858	21.389	22.087	21.255	21.143
Educação de Jovens e Adultos	RM	0	0	0	0	0	0
	RE	1.748	2.346	1.032	0	0	0
Ensino Médio	RM	408	685	457	238	0	0
	RE	3.211	3.465	4.600	5.870	7.517	8.573

Fonte: SEC. MEC/INEP.

Legenda: RM = Rede Municipal; RE = Rede Estadual.

No período aqui considerado (1996-2001), podemos perceber, conforme a Tabela 5, abaixo, que não houve crescimento do número de estabelecimentos de ensino dedicados à educação básica no município do EC-II..

Tabela 5 – Número total de estabelecimentos de ensino da educação básica, segundo as dependências administrativas das redes públicas, 1996-2001.

Município do EC – II

Redes de Ensino/Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Escolas Municipais	108	98	93	108	111	110
Escolas Estaduais	50	50	46	47	47	47

Fonte: SEC. MEC/INEP.

Na seção seguinte, vamos apresentar os principais aspectos institucionais (governo municipal) e das entidades da sociedade civil na criação e instalação do órgão colegiado do Fundef, bem como caracterizar quem são os representantes da sociedade civil neste órgão de controle social, traçando o perfil dos conselheiros nomeados pelo

poder executivo, para dar início à organização e cumprimento das atribuições do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef neste município.

5.2.2 O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef: criação do órgão colegiado de representação social e perfil dos conselheiros

5.2.2.1 Criação e instalação do Conselho

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (CAFundef) foi criado neste município mediante a Lei nº 1.185, de 22 de dezembro de 1997, tendo a seguinte composição de membros efetivos, porém sem a nomeação dos respectivos suplentes:

(i) Um representante da Secretaria Municipal de Educação; (ii) Um representante dos diretores das escolas públicas do ensino fundamental do município; (iii) Um representante de pais de alunos regularmente matriculados no ensino fundamental; (iv) Um representante dos professores lotados nas escolas públicas do ensino fundamental; e (v) Um representante do Conselho Municipal de Educação.

Apesar de oficialmente criado, o CAFundef, neste município, só veio a ter a primeira nomeação dos seus membros efetivos em 15 de junho de 1998, através do decreto nº 1.240/98 e cuja referência a este ato de nomeação dos conselheiros só tomamos conhecimento pelo Decreto municipal nº 1.482, de 22 de agosto de 2001, art. 3º, onde se lê: “Revogam-se o Decreto nº 1.240/98, de 15 de junho de 1998”. Este segundo decreto de nomeação já foi instituído na gestão do prefeito que foi empossado em 1 de janeiro de 2001.

Em decorrência de um funcionamento muito atribulado, conforme depoimento dos nossos entrevistados, a primeira gestão do Conselho sofreu diversas denúncias movidas a partir da APLB-Sindicato, conforme uma série de entrevistas divulgadas num jornal da capital e audiência tida na Comissão de Educação e Cultura da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia.

Do período da primeira gestão do CAFundef, ficou um ex-conselheiro como memória viva da experiência vivenciada, no período de junho de 1998 a dezembro de 2000. Este ex-conselheiro participava desde essa época da APLB-Sindicato e era o representante da mesma no CME. Foi então escolhido para representar esse órgão no CAFundef.

Sobre este representante, nos dedicaremos adiante de uma forma mais abrangente, já que ele se constitui num elo de ligação entre estes dois períodos de mandatos do Conselho, assim como desempenha um papel bastante atuante e combativo na história do CAFundef local.

Acerca da divulgação do ato de criação do CAFundef local, assim como a informação à sociedade sobre o Conselho, diz-nos o atual presidente do Conselho, representante do CME:

Não tenho comentário porque não tínhamos acesso ao desenvolvimento dos trabalhos do Conselho. A avaliação que a gente pode fazer é que eles não desempenhavam o papel que deviam, né? Pelo menos assim: informar as pessoas que o Conselho existia, de como as reuniões aconteciam, a divulgação dos trabalhos do Conselho. O pecado vem daí.

Sobre a mesma questão, o atual representante dos professores, gestão 2001-2002, expressou-se da seguinte forma:

Praticamente eu não sei quase nada de 98, não tinha nenhum acesso. Sabia que existia [...], o professor, aquela classe massa, não tinha acesso de maneira nenhuma [...] era um grupinho fechado [...] política também [...] não havia acesso”. E disse-nos ainda que: “O que eu sei é que quem participava do Fundef eram pessoa da prefeitura, cargos de confiança.

Um outro representante muito empenhado desde a criação do CAFundef em dezembro de 1997, é o atual representante dos diretores, o qual acerca desta mesma questão, nos revela como teve dificuldade a ter acesso a qualquer informação naquela época, chegando, inclusive, a forçar a entrada num evento sobre o Fundef quando:

Veio um pessoal de Brasília para dar um curso aqui com os municípios, eu fui. Disseram-me que não podia entrar. Eu chamei um rapaz, perguntei se podia entrar [...], mas eu consegui entrar e lá fiquei sabendo de algumas coisas que eu não sabia, que a gente não sabia. Dos direitos que a gente tinha de procurar informação [...].

Acerca do Regimento Interno (RI) do órgão colegiado, o vice-presidente da primeira composição declarou-nos que o Conselho recebeu uma minuta, na sessão de

instalação, para discutir o RI, mas que o mesmo não foi muito estudado e que “numa olhada geral, viram que não havia artigos que limitavam ou que feriam de imediato o cumprimento das atribuições do Conselho” e, então, o mesmo foi aceito e logo aprovado por todos.

Sobre o mesmo assunto (RI), o atual presidente do CAFundef (na segunda composição do órgão, 2001-2002) disse-nos:

Veja bem, ele tinha seu regimento, o decreto, a lei que instituiu o Conselho, tinha o seu regimento interno mas eu não sei se foi de antes ou se foram realmente eles que elaboraram. Isso eu não sei. Mas quando nós assumimos, nós não achamos absolutamente nada, nem uma ata, nem um regimento, nem um decreto, nada, absolutamente nada. Nós fomos eleitos para sermos conselheiros e assim: Vamos fazer o quê, a partir de onde e como? Então como tinha uma pessoa que era funcionária daqui, era né? Porque hoje já se aposentou e fez parte do Conselho anterior, nós pedimos cópias de alguns documentos, inclusive esses, mas assim uma coisa de amigos, de colegas [...], então ela nos emprestou esse material e a gente xerocou, e fomos ler, estudar, mas assim, nada oficial nos foi passado, nem um livro de ata, nem nada.

Sobre o Regimento Interno (RI) do órgão foi-nos assegurado que se continua a usar o mesmo de antes, ou seja, “é por aquele mesmo que os atuais componentes do Conselho estão se pautando”. A única alteração, bastante recente, foi no item referente à composição do Conselho, assunto que trataremos na seção de funcionamento do CAFundef, mais adiante.

Segundo o que se pode concluir das falas dos atuais conselheiros, além de não ter havido divulgação do ato de criação do Conselho de controle social do Fundef, não

houve também a preocupação oficial em divulgar junto às escolas da rede municipal do EF e das respectivas entidades de representação social dos segmentos que compõem a comunidade escolar.

Para o desenvolvimento deste Estudo de Caso II, contamos com um ator social que se tornou imprescindível, tanto como informante sobre os trâmites de criação, instalação e funcionamento do CAFundef no período de 1998-2000, quanto pela sua efetiva participação no movimento social local no campo da educação básica. Trata-se do conselheiro, já mencionado atrás, que tem ligação com o CAFundef, desde a primeira gestão deste órgão colegiado.

Como membro efetivo da primeira composição do CAFundef exerceu o cargo de vice-presidente. No exercício das suas atribuições de conselheiro do Fundef local, buscou cumprir ao pé da letra suas funções de representante do CME, fazendo inclusive uma série de denúncias acerca das irregularidades praticadas pelo poder executivo municipal na gestão dos recursos do Fundef.

Através das entrevistas que realizamos com o representante dos diretores de escolas, da atual composição do CAFundef (2001-2002), que também exerce a vice-presidência do órgão, e com o dirigente sindical acima referido, ficamos sabendo que a primeira composição do órgão era constituída de seis membros. A presidência do CAFundef foi ocupada, durante os três primeiros anos de implantação do Fundef, por um técnico que exercia um cargo de confiança na gestão do prefeito anterior.

Nesse mesmo período, também participaram do Conselho: o próprio secretário de educação; uma professora da rede privada de ensino, preenchendo o lugar de representante da categoria dos professores; uma outra professora da rede municipal que também exercia um cargo de confiança junto à administração municipal de então e que representava os diretores e exercia a função de secretária do Conselho; uma funcionária

contratada que acumulava as representações de dois segmentos: servidores e pais de alunos; e um representante do Conselho Municipal de Educação (CME), o qual exercia a função de vice-presidente do CAFundef, período 1998-2000.

Segundo nos revelaram os atores sociais supra citados, a atuação do CAFundef, durante o primeiro mandato de três anos, foi bastante conturbada, sendo o prefeito e seu secretário de educação denunciados por desvios de recursos do Fundão, além de não elaboração do plano de carreira do magistério, e, também, devido ao constante atraso no pagamento dos salários dos professores. Essas denúncias foram fartamente documentadas pela Comissão de Educação e Cultura da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia e pela direção da APLB-Sindicato a elas encaminhados pelo CME, na pessoa do seu representante no CAFundef e então vice-presidente do mesmo, além de serem veiculadas pela imprensa no início do ano de 2000. A este propósito, publicou o jornal A Tarde, em 26 de janeiro de 2000:

O prefeito de [município do Estudo de Caso II], [...], está sendo acusado pela oposição, de desvios de verbas do Fundef. Munida de documentação sobre o assunto, a vice-presidente do Conselho de Acompanhamento do Fundo, no município, [...], esteve na redação de A TARDE e disse que, desde março de 1999, o prefeito vem sendo denunciado pelo atraso no pagamento do salário dos professores, por não estar aplicando o plano de carreira do magistério e pela falta das gratificações que justificam a valorização dos professores, de acordo com a lei que rege o Fundo. Com relação ao plano de carreira do magistério, até o momento ainda nem foi criada a comissão para estudar o assunto.

[...]

Para o ano de 99, coube a [município do Estudo de Caso II] um montante de R\$ 3,3 milhões de verbas do Fundef, para 11 mil e 320

alunos matriculados na rede pública do município. Sendo que a prestação bimestral de contas, em conformidade com a lei, não vem sendo feita, de acordo com a oposição, porque o prefeito vem sonogando ao Conselho, os documentos que contém as informações imprescindíveis para tal. [...]

Reforçando as notícias veiculadas pela imprensa, no ano de 2000, relativamente à situação irregular de diversos Conselhos de Acompanhamento do Fundef no Estado da Bahia, disse-nos a atual representante dos diretores no CAFundef:

[...] tanto que quando nós começamos nós não tínhamos nada porque eles deram fim em tudo, não deixaram nada para a gente não ter acesso às trambicagens, porque tinha muita coisa errada que a gente ficava sabendo: pagavam faculdade, assistência médica, tratamento médico em Salvador, compravam flores, né? [...].

Durante a primeira gestão do órgão, os conselheiros se dedicavam apenas a fazer levantamento de documentos contábeis, atividade que era mal conduzida, tanto pelo desconhecimento de noções de contabilidade pública pelos membros do Conselho, quanto também pelos constantes embaraços e sonogação de algumas informações por parte do poder executivo local, conforme entrevista realizada com o dirigente sindical da APLB. Outras atividades também de competência do CAFundef não eram então desenvolvidas, a exemplo de visita às escolas do EF e supervisão do censo escolar anual. Disse-nos ainda o dirigente da APLB-Sindicato, na época vice-presidente do órgão colegiado do Fundef, que alguns conselheiros faziam muita solicitação ao prefeito

para acompanhar os levantamentos do censo escolar, mas que o mesmo não colaborava com o Conselho neste sentido.

Mais tarde, já na gestão do novo prefeito que assumiu em janeiro de 2001, o referido dirigente local da APLB-Sindicato, professor da rede municipal do EF e ex-conselheiro do Fundef, tornou-se o principal colaborador nos trabalhos de reorganização do CAFundef, durante a segunda composição deste órgão de controle social (2001-2002). Em fins do ano de 2002, esse mesmo dirigente foi indicado pelo sindicato para representar a instituição na terceira composição do CAFundef (10/2002-9/2004), já ampliada para nove conselheiros, depois de algumas alterações sugeridas pelos conselheiros da segunda composição (2001-2002) no Regimento Interno do Conselho do Fundef.

Estas alterações foram acatadas pelo chefe do poder executivo, encaminhadas à Câmara de Vereadores e aprovadas por esta casa legislativa no final de 2002. (Veja-se cópia do Regimento Interno nos anexos).

No momento em que realizamos as entrevistas de campo no município, o referido professor era o diretor geral da Delegacia Sindical da APLB-Sindicato, na região onde está inserido o município da amostra deste estudo. Continua sendo uma figura central no CAFundef, e detém um grande prestígio com relação a todos os outros conselheiros, constituindo-se numa liderança aceita e muito admirada.

5.2.2.2 Quem são os representantes da sociedade civil – alguns aspectos do perfil dos conselheiros

Iniciando esta etapa, num primeiro momento abordaremos aspectos gerais da caracterização dos membros do Conselho e, em seguida, referiremos falas particulares

de cada conselheiro na tentativa de conseguirmos ter uma melhor noção do perfil de cada um deles nos aspectos mais relevantes ao nosso trabalho.

Esclarecemos que o representante dos pais de alunos, por motivos pessoais, teve que abandonar a função de conselheiro, tendo no entanto freqüentado algumas poucas reuniões. Como neste CAFundef não existia regimentalmente a figura de suplente de conselheiro efetivo, esta representação ficou sem ocupante.

É interessante esclarecermos também que, com relação ao representante do executivo municipal, o mesmo, apesar de nomeado em 28 de agosto de 2001, chegou a frequentar inicialmente algumas reuniões do Conselho, mas veio a renunciar devido a problemas de saúde, não tendo sido nomeado um suplente para sucedê-lo, durante a segunda composição do CAFundef (2001-2002).

Um fato inédito com relação aos outros Conselhos observados, é que no caso deste Conselho, o poder executivo local fez o desmembramento da representação dos diretores e professores do EF dividindo-o em duas representações: a dos diretores e a dos professores, ampliando assim desde a criação do órgão colegiado do Fundef, o número de representantes.

Temos então até ao momento das nossas visitas ao município, três conselheiros participando efetivamente no CAFundef: o representante do CME, o representante dos diretores e o representante dos professores.

Dois destes conselheiros têm curso superior completo e pós-graduação *lato sensu* e o terceiro está, atualmente, freqüentando o curso superior de pedagogia. Todos esses representantes pertencem à SME: um como pedagogo, outro como diretor e o último como professor da 4ª série do EF. Um deles tem também vínculo com o Estado, já que é inspetor na Direc.

Com relação à capacitação destes membros como conselheiros do CAFundef, somente dois deles participaram de uma atividade de um dia oferecida pelo PRADEM¹⁰. Abaixo, reproduzimos um trecho, a este propósito, do representante do CME: “Um curso de um dia. Eu não digo que é um curso, mas uma orientação de um dia”. Assim, uma das maiores demandas destes conselheiros é a capacitação adequada para o trabalho a ser realizado no Conselho.

5.2.2.3 Representante do Conselho Municipal de Educação

Este representante é o atual presidente do CAFundef. Sua indicação para representar o CME no CAFundef foi mediante um processo de escolha dos seus pares do CME. Não levanta, portanto, qualquer dúvida com relação à legitimidade da sua representação.

Quando se auto-avalia, o presidente do Conselho do Fundef tem um bom conceito de si, pois considera-se sensato na direção do órgão, diz que socializa tudo que sabe e tenta fazer o máximo com seus conhecimentos e que está sempre querendo saber mais. Além disso, faz referências a dificuldades estruturais do órgão, como, por exemplo, a falta de transporte para visitar as escolas da rede, mas essas não parecem abalar a auto-estima deste presidente e sua visão positiva com relação ao desempenho do Conselho que preside: “O Conselho do Fundef tem assim se colocado presente”; “[...] Transporte para os professores e os alunos da zona rural, que é uma coisa do **nosso Fundef**, tem garantido muito o fazer da educação”. Percebemos claramente, nesta fala, o nível de envolvimento deste conselheiro com as questões do Fundef.

¹⁰ PRADEM, é a sigla do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal que promove e executa ações de apoio técnico e assessoria educacional aos municípios. Este Programa está vinculado à Pró-Reitoria de Extensão da UFBA, conta com o financiamento das Fundações Clemente Mariani e Ford e encontra-se sediado no ISP – Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público – UFBA.

Este conselheiro tem uma visão positiva dos seus pares do CAFundef. Acha um grupo “muito esforçado” e coeso “tudo que a gente pode estar pensando junto, fazendo junto, o grupo chega”. Entretanto, considera que nenhum dos membros tinha a experiência necessária para o desempenho da função e, neste ponto, destaca o ex-conselheiro a quem ele próprio está substituindo como representante no CME e que atualmente continua colaborando como convidado do CAFundef devido à sua experiência e preparo (querendo referir-se ao representante do CME na primeira gestão do CAFundef).

Este representante, durante as entrevistas que aplicamos, mostra-se satisfeito com o funcionamento do Conselho relativamente à vontade de trabalho dos seus pares. Alega que percebe uma evolução na capacidade dos membros desempenharem as funções necessárias ao bom andamento do Conselho.

5.2.2.4 Representante dos diretores das escolas do ensino fundamental

Este conselheiro exerce no órgão colegiado do Fundef a função de vice-presidente. Acha-se com toda legitimidade na sua representação, já que foi eleito em uma reunião de diretores da rede municipal. Achamos relevante para o nosso estudo registrar como se deu este processo: as escolas da sede reuniram-se e escolheram um diretor para representante no CAFundef, e as escolas da zona rural fizeram o mesmo, escolhendo um outro candidato. Em seguida, esses dois escolhidos conversaram sobre qual dos dois seria o indicado e este representante propôs que tirassem no sorteio. Coube-lhe assim ser o indicado.

Em termos de auto-avaliação, este representante se auto-avalia como esforçado, buscando sempre mais informações. Considera-se também um defensor dos interesses

dos seus representados “[...] Elas dizem: aí, é o nosso advogado!” Preocupa-se em mantê-los informados sobre as ações do CAFundef.

Parece-nos que este membro do CAFundef abraça esta empreitada de representante de um órgão de controle social, como o Fundef, com determinação e afinco:

Estou fazendo uma boa representação. Elas contam comigo. Porque participo de tudo, tudo a gente conversa, procuro saber [...]; [...] tudo a gente está olhando de cima a baixo, não está deixando nada escapar, entendeu? E se tiver necessidade de brigar nós vamos à luta [...].

Avalia positivamente seus pares. Acha que todos são envolvidos, mesmo que não seja da mesma forma. A única ressalva é feita ao representante dos professores, dizendo que o mesmo esteve muito ausente durante um período, tendo alegado falta de tempo devido a um curso que faz numa faculdade. Percebe que todos anseiam por capacitação para melhorarem cada vez mais o desempenho. Considera o Conselho responsável e atuante.

5.2.2.5 Representante dos professores da rede municipal do ensino fundamental

Este conselheiro foi eleito pelos professores para esta representação “eu fui escolhido, fui votado e estou aqui, atuante e tentando chegar lá”.

Assim, este conselheiro também não põe dúvida sobre a sua legitimidade no CAFundef. Com relação à sua auto-avaliação, declarou-nos o seguinte:

Minha avaliação, se botar de zero a dez, honestamente eu vou me dar sete. Sabe por quê? Porque eu entrei sem saber de nada, estou tentando chegar junto, estou tentando ser sensato, estou tentando aprender, que na verdade não sabia de nada. Tenho aprendido e procuro aprender mais. Eu quero aprender, eu quero sair daqui doutorado.

Quanto à avaliação dos seus colegas conselheiros, este representante considera que estão tentando organizar, tentando buscar, tentando procurar ser competentes cada vez mais. Faz também uma apreciação especial sobre o ex-conselheiro, aquele que continua como convidado no CAFundef, dando a colaboração de quem vivenciou o Conselho desde a sua criação, dizendo o seguinte:

[...] é a nossa pedra fundamental no Fundef, porque ele nos trouxe uma luz muito grande, porque não é que ele tenha poder, ele tem conhecimento, ele tem base. Ele é um guerreiro, sabe buscar, sabe investigar, ele procura. Ele tem olho clínico. Esta pessoa já tem experiência de conselheira, de tudo. Então, para a gente, ele está sendo tudo no Fundef, sem ele seria muito complicado.

Finalmente, disse-nos este conselheiro que está satisfeito com o funcionamento atual do Conselho e que: “O grupo está buscando [...] amizade mesmo profissional, a gente está buscando, procurando [...] eu estou com muita fé neste Conselho, muita mesmo!”

A seguir, iremos abordar o modo de funcionamento do CAFundef deste estudo de caso, buscando apresentá-lo em três perspectivas: (i) segundo a visão dos próprios

conselheiros do órgão (gestão 2001-2002); (ii) segundo os principais dirigentes municipais da educação e (iii) segundo a apreciação das entidades civis de representação social. Na parte final desta seção, introduziremos as nossas anotações sobre três reuniões do CAFundef que observamos e, por último, teceremos algumas considerações sobre o que foi verificado nessas reuniões.

5.2.3 Como funciona o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef

O Conselho reúne-se na sala de reunião da própria SME, onde também se reúnem os demais órgãos colegiados, vinculados à área de educação no município. As reuniões acontecem sempre na segunda segunda-feira de cada mês. Mas o calendário está com uma programação suplementar de reuniões extraordinárias, devido ao grande acúmulo de processos de prestação de contas pendentes há cerca de um ano. As reuniões extraordinárias acontecem às sextas-feiras pela manhã, momento em que um bloco de três processos de prestação de contas do ano de 2001 é analisado por todos os conselheiros para posterior emissão de um parecer final.

Como já dissemos, na seção anterior, o CAFundef dispõe do seu regimento interno, mas os membros desta segunda composição desconheciam toda a documentação alusiva à criação do órgão colegiado, a qual norteava o seu funcionamento. A este propósito, em sintonia com a opinião dos seus pares, declarou-nos o conselheiro presidente:

Veja bem, ele [o Conselho] tinha seu regimento, o decreto, a lei que instituiu o Conselho, tinha seu regimento interno, mas eu não sei se foi

antes [governo anterior], ou se realmente foram eles [atual governo] que elaboraram. Isso não sei, mas quando nós assumimos, nós não achamos absolutamente nada. Nem uma Ata, nem um Regimento, nem um Decreto, nada, absolutamente nada. Nós fomos eleitos para sermos conselheiros e assim vamos fazer o quê, a partir de onde e como? Então, como tinha uma pessoa que é funcionária daqui, era, né? Que hoje já se aposentou, e fez parte do Conselho anterior, nós pedimos as cópias de alguns documentos, inclusive esses. Mas assim, uma coisa de amigos, de colegas: olha me dê aí que eu sou do Conselho e estou precisando disso. Então ela nos emprestou esse material e a gente xerocou, e fomos ler, estudar, mas assim, nada oficial nos foi passado, nem um Livro de Ata, nem nada.

Revelado pelo atual presidente do CAFundef, eis as condições em que este órgão de controle social sobre as ações de governo, na área da educação, retomou suas atividades em setembro de 2001. Fica claro o sentimento de posse particular de cada integrante da administração pública sobre a documentação oficial de um órgão público, seus arquivos, enfim, sobre a memória da instituição pública.

Quando os atuais conselheiros (segunda composição do órgão do Fundef, 2001-2002) foram nomeados e empossados, em 5 de setembro de 2001, assumiram uma grande massa de trabalho, acumulado desde janeiro. Também não contavam com uma memória instalada (arquivos informatizados) sobre a rotina, os procedimentos, enfim, a prática do primeiro período de três anos do CAFundef. Os conselheiros então nomeados, apesar de portarem legitimidade nas suas respectivas representações, não tinham experiência profissional nesse tipo de função de fiscalização e controle social exigida pelo Fundef, como também não eram pessoas familiarizadas com o exame e análise de documentos contábeis, planejamento e execução de orçamento público.

Assim, disse-nos o presidente do órgão que o funcionamento do conselho, durante os quatro últimos meses de 2001 e nos primeiros meses de 2002, foi muito lento

devido à própria inexperiência de todos os conselheiros e de que o trabalho praticamente não evoluía quase nada. Nesse sentido, descreve-nos o presidente do CAFundef como fora o funcionamento do órgão no início da segunda composição de conselheiros:

[...] As primeiras reuniões nossas foram quase que de orientação. Eu chamei uma pessoa da Contabilidade [da prefeitura] para vir dizer o que era o Fundef, como é que se pagava, o que é que se pagava, etc. e tal. Então, a gente não sabia como fazer a coisa. [...] Quando nós começamos a trabalhar efetivamente, já tinham meses de atraso. [...] Como é que a gente vai ficar preso em 2001, tendo 2002 rolando e a gente precisando dar conta das coisas que estão acontecendo agora? Aí nós dividimos as atividades, aí é que veio a necessidade de mais reuniões. Então, a gente pegava um mês do ano anterior para conferir e um mês deste ano [2002], ficamos trabalhando assim. Só que agora nós estamos discutindo a necessidade de que a gente precisa logo vencer 2001. Então, dentro da nossa equipe nós dividimos o grupo. Um grupo já está fechando, até o final do ano agora [2002], a gente quer fechar 2001. Então, a gente vai fechar para poder no próximo ano pegar 2002 mais de perto, entendeu? Mas é assim, muito trabalho.

Desse modo, dado o acúmulo de trabalho no exame de processos de prestação de contas de um ano atrás, disse-nos o presidente do Conselho que vão continuar com o mesmo regimento de antes, balizando o funcionamento do órgão. Contudo, acrescentou que os colegas pensam em ampliar o número de conselheiros pelo seguinte motivo:

[...] , pela demanda de trabalhos e também pela representatividade, a gente, em reunião, decidiu que devíamos ampliar o número de conselheiros e dar oportunidade até ao pessoal do sindicato, que estava

participando como colaborador e que a gente achava que podia estar participando oficialmente. Então nós solicitamos ao prefeito a alteração no artigo 2º, que é *Da Composição do Conselho*, então além dos cinco membros que já tinham, que é básico, a gente incluiu os dois sindicatos [APLB-Sindicato e SIMPA-Sindicato dos Funcionários Municipais]¹¹, a UAMA, que é a União das Associações dos Moradores de [...] ¹², uma pessoa da Contabilidade [da Secretaria de Finanças da Prefeitura], nós pedimos para ficar amarrado. Porque era assim, cada reunião vinha uma pessoa da Contabilidade e às vezes a pessoa que vinha não sabia dar resposta do Fundef. Bom, eu trabalho lá mas não estou com o Fundef. Então, a gente preferiu colocar, amarrar isso na lei: os dois sindicatos, a representação da Contabilidade, e acho que foi só, porque são dois sindicatos, é isso mesmo [e mais o representante da UAMA]. Foi na verdade o que teve de mudança.

Por esta declaração do presidente do CAFundef, percebemos o sentido amplamente representativo e democrático que a segunda composição do Conselho quer imprimir no funcionamento de um órgão de controle social, em que a gestão democrática do mesmo parece ser a tônica, ainda que de forma incipiente.

Esse sentimento da necessidade de ampliação do número de conselheiros também se deve, possivelmente, ao fato de que após a ausência efetiva, neste CAFundef

¹¹ O SIMPA – Sindicato dos Funcionários Municipais de [...], congrega todos os servidores da prefeitura local (envolvendo o pessoal administrativo e de apoio em geral da educação, da saúde, etc.), existe há muito tempo no município e não fora convidado para participar da primeira composição do CAFundef local, indicando o representante dos servidores no órgão colegiado do Fundef. Com a mudança política verificada nas eleições municipais de outubro de 2000 e com a reorganização do Conselho de controle social do Fundef em 2001, este Sindicato foi convidado para escolher e indicar um representante dos servidores municipais vinculados às escolas do ensino fundamental para ser nomeado como conselheiro efetivo do Fundef.

¹² A União das Associações de Moradores de [...] – UAMA, é de longa tradição neste município do Estudo de Caso II, tem sede própria num antigo casarão, que faz parte do patrimônio artístico-cultural da cidade, mantém uma série de atividades de cursos e oficinas de formação profissional de jovens, além de administrar o amplo espaço do prédio onde estar instalada. Também é outra entidade civil que foi convidada a escolher e indicar um pai de aluno(s) matriculado(s) em uma das escolas do ensino fundamental da rede municipal para representar a categoria pais de alunos no CAFundef local. Esta foi mais uma atitude democrática assumida pela segunda composição (2001-2001) do Conselho do Fundef.

das representações dos pais e da representação da SME, ficaram somente na ativa três membros do Conselho, o do CME, o dos diretores e o dos professores. Não podemos esquecer, no entanto, que estes conselheiros contavam com o apoio constante do dirigente do Núcleo local da APLB, aquele que, por ter participado da primeira composição do Conselho, era alguém que já detinha um saber sobre o âmbito do funcionamento deste órgão colegiado.

Quisemos saber se houve divulgação/publicação do último ato do poder executivo em reestruturar o CAFundef, junto à comunidade escolar, disse-nos também o presidente que:

[...]. Junto à comunidade não. Inclusive, foi uma coisa que nós discutimos na reunião anterior. Da necessidade não só de divulgar essa alteração como a própria atuação do Conselho. Então é uma coisa que a gente vem sentindo necessidade. Em algumas oportunidades as pessoas colocam que não conhecem muito o trabalho do Conselho. Então, a gente vai estar tentando ver uma forma de divulgar nosso trabalho e essa nova estrutura. Na verdade, quem tem conhecimento disso são as entidades [civis] que estão fazendo parte, entendeu? [...] então a gente estava discutindo a necessidade de integração desses três Conselhos. Conselho Municipal de Educação, Conselho do Fundef e Conselho da Alimentação. Porque, na verdade, trabalham os três muito isoladamente, a gente não sabe o que o outro faz, a intenção do outro. O outro não sabe o que a gente pretende fazer. E nessa conversa, ela dizendo da necessidade de divulgar o trabalho. Olha, nós estamos nesse caminho. Até passando a Ata, ou fazendo um boletim informativo, uma cartilha no jornal da prefeitura, a gente está com essas possibilidades. [...] É possível que a gente faça um jornal só para isso, a título mesmo de divulgação, para a comunidade escolar.

Outro aspecto que buscamos detalhar junto aos conselheiros foi aquele relativo às relações que são mantidas com as entidades de representação da sociedade civil organizada. Segundo o presidente do órgão, as relações com essas entidades é muito harmônica, confirmando, inclusive, que há “uma estreita relação”. Portanto, a relação é boa e “[...], pelo menos as solicitações que a gente faz, a gente tem tido retorno. Então, assim, o sindicato [referindo-se mais à APLB] tem sido parceiro da gente”.

Perguntamos ao presidente do CAFundef se esse tipo de relação havia na gestão passada, isto é, o sindicato participava também? Disse-nos então o presidente que:

Não. Foi uma coisa nova, foi uma decisão desse Conselho novo, da necessidade de trazer o sindicato para participar. Porque até então o sindicato ficava como olheiro, né? De querer botar o dedo, de ninguém aceitar, dessa coisa meio distante, então a gente discutiu até achar essa necessidade por conta de [...] já [...] ter convidado ela. Na verdade, nós que convidamos ela para participar extra-oficialmente. Depois a gente percebeu que era interessante ampliar isso. Porque aí é um fundo que está aí para ser aplicado de uma forma já estabelecida, não tem porque ocultar uma coisa ou outra. Acho que o sindicato tem mais é que participar. Mas antes nem fazia parte da estrutura e também o acesso era meio que difícil.

Percebemos o movimento da atual composição do CAFundef em tomar iniciativas de relações externas, de proximidade com as entidades civis também envolvidas no fazer a educação, no município e na ampliação do número de representações dessas entidades no corpo de conselheiros efetivos, além de requisitar junto ao prefeito um técnico qualificado em contabilidade pública para auxiliar o Conselho nas suas atribuições de fiscalização de documentos contábeis.

As relações mantidas entre o Conselho e o sindicato dos professores são classificadas como boas, segundo o presidente do CAFundef. Ainda acerca da participação dos sindicatos no acompanhamento e controle social dos recursos do Fundef, quisemos saber do presidente se essas entidades de representação social participavam na primeira composição do Conselho (1998-2000). Respondeu-nos o presidente que:

Não, na gestão anterior o Conselho era muito fechado. As reuniões não eram divulgadas, não aconteciam lá na Secretaria, vinha alguém de fora para trabalhar com o Fundef. Eles iam para um outro espaço e não permitiam que as pessoas chegassem. [...] Então, eles nunca deram essa abertura para a gente. Na verdade, a gente sabe o quê? Que na gestão passada [a do prefeito] não se pagava o funcionário porque o dinheiro do Fundef não chegava. E todo mundo aceitava isso como verdade. Quer dizer que as pessoas não conheciam como as coisas tinham que acontecer. Então davam essa justificativa é porque não chegou no banco. Como é que não chegou? E hoje sabe-se que não é assim. Então, é uma questão de postura mesmo, de como fazer a coisa, de como divulgar, entendeu? Antes eram muito fechadas as reuniões do Conselho. E era assim: os componentes do Conselho recaíram exatamente na administração. Então aquilo que eles queriam, eles mesmos que aprovavam. Praticamente não havia discussão, discutir pra quê? A maioria das pessoas era da própria administração, tudo era muito acordado.

Quanto às relações mantidas entre o órgão colegiado do Fundef, bem como o modo como é escolhido, indicado e nomeado o representante dos pais de alunos nesta segunda composição do Conselho, e se existe uma associação de pais de alunos, disse-nos o presidente, o seguinte:

Veja bem, nas escolas existem as Associações de Pais e Mestres. Então, quando você veio aqui era a professora [...]. Eles foram escolhidos dentro dessa estrutura de pais, né? Reuniram todas e ela [a professora] foi eleita. Para o Conselho Municipal de Educação (CME), a estrutura antiga também tinha representante de pais. Só que nós estamos vivendo hoje uma reestruturação do CME. Dentro desta reestruturação não cabe mais, quer dizer, foi tirada a representatividade dos pais considerando que a UAMA já representa os pais, porque é uma Associação de Moradores, então, geralmente, são os pais dos alunos. Então, optou-se para deixar a UAMA. Então, quando [...] saiu, essa atual que é dona [...] ela tinha sido eleita para participar do CME, em assembléia, com os pais e tal. Então, como [...] estava saindo e ela tinha sido eleita, mas não pode chegar no CME, que já foi nesse momento agora de reestruturação, nós convidamos ela para entrar no Conselho do Fundef, entendeu?

A compreensão que o presidente do CAFundef faz acerca da função do órgão está assente com o que é previsto pela Lei federal 9.424/96. Afirma que ele e seus pares estão exercendo acompanhamento, verificando o atendimento das prioridades e se estas estão dentro dos limites pré-estabelecidos, e que: “[...], nas irregularidades ou nas pendências a gente está solicitando ajustes, digamos assim. Nossa função é essa, basicamente”.

Para efeito de exemplificação, o vice-presidente do Conselho quanto a esta questão, é de opinião de que a função do órgão é não só fiscalizar, mas também conferir, nas escolas, as melhorias proporcionadas pelo Fundo. Nesse sentido, este conselheiro, que representa os diretores de escolas da rede municipal do EF, é mais enfático, e declarou-nos o seguinte acerca da função do órgão colegiado do Fundef:

Eu acho que é fiscalizar tudo o que acontece com o dinheiro, entendeu? A gente tem de sair dali [referindo-se à sala onde o CAFundef se reúne], eu digo [...] as meninas, e ir para as escolas verificar tudo. Porque não adianta a gente pegar o processo, [...], aí tem tudo o que foi comprado, o das escolas que receberam. E cadê uma guia de recebimento assinada pelo diretor das escola? Não tem. Porque eu acho..., eu sou assim: eu só assino aquilo que eu recebo, eu pelo menos sou assim. Se seu não receber, não adianta colocar meu nome aí porque eu vou brigar.

Embora estes conselheiros mostrem um empenho para um funcionamento democrático do Conselho, percebemos que ainda não têm adquirida a consciência da amplitude de possibilidades de funções e de um órgão colegiado de controle social com o do Fundef, sendo esse fato também um redutor do potencial de sucesso destes conselheiros em direção à participação efetiva da sociedade nos destinos da “coisa” pública.

Quanto às expectativas do prefeito com o funcionamento do Conselho, acredita o presidente do órgão que:

Se ele tem alguma expectativa, ainda não foi demonstrada, digamos assim. Não foi demonstrada. [...] ele sabe que o Conselho existe, né? Na verdade, o Conselho só tem uma relação mais estreita com os segmentos daqui de dentro [referindo-se à SME], porque é uma coisa mais específica da educação. [...].

O presidente do CAFundef acrescentou que as relações com o prefeito e com o secretário de educação são muito boas, e que ambos têm sempre atendido às solicitações encaminhadas. Inclusive, há momentos em que o contato é direto com o prefeito via

ofício do Conselho, enquanto com o secretário é em audiência porque estão em trabalho no mesmo prédio da SME.

Como trabalha, o que faz o conselheiro presidente de um órgão de controle social como o do Fundef? A definição das funções do presidente é dada por ele próprio, nos seguintes termos:

Eu sou o presidente. Eu organizo a reunião, eu penso a pauta, o que é que pode está acontecendo na reunião. E antes de acontecer [digo]: gente a pauta definida é esta, o que é que a gente pode acrescentar, o que é que vocês querem? Eu discuto a pauta. E aí, o que é que algum conselheiro quer acrescentar ali, se tem algum ponto. Às vezes [...] trás uma questão da escola – os professores procuram muito o sindicato, então vai para o sindicato e este trás para a gente. Então, sempre eles [os professores] têm ... [...] que é um diretor muito atuante [exerce a função de vice-presidente do CAFundef], às vezes os próprios diretores têm dúvidas perguntam a ele, e ele trás. Então a definição da pauta é aberta. E eu sempre trabalho em regime de colaboração. Eu nunca tomo uma decisão sozinho. Venham cá, é isso mesmo que a gente vai fazer? [...] Eu não deixo que saia um documento sem ser lido na reunião. [...].

No que tange à gestão do órgão colegiado do Fundef, o presidente é de opinião de que algumas ações deveriam ser implementadas para melhorar a gestão do Conselho, como, por exemplo:

[...] Uma capacitação mesmo, acho que é uma coisa que tanto insistimos, temos falado para [...], secretário de educação, como uma necessidade até para a gente atuar melhor e para os nossos novos conselheiros que estão aí. Um espaço para funcionar o Conselho [...],

e a estrutura própria, digamos você ter um carro à disposição, entendeu? Talvez até um secretário [funcionário de apoio] para encaminhar um ofício. Coisa mesmo da estrutura, de fazer e acontecer. [...].

Quanto ao questionamento se o CAFundef está ou não cumprindo com as suas funções, o conselheiro presidente é de opinião de que sim. “Não todas, mas a maioria das atribuições do Conselho a gente tem desenvolvido”. Quanto ao que significa para este representante, presidente do órgão, participar do Conselho, disse-nos que:

Significa muita coisa, é a primeira vez que estou participando, eu tinha uma outra visão. Digamos assim, eu nunca me sentia capaz de estar participando de um... [conselho], sendo representante de um grupo; e quando você chega lá, você vê que é muito importante aquilo que você faz, aquilo que você diz. Você está levando, digamos assim, a impressão de uma categoria, de um grupo. E, assim, é uma forma da gente colaborar com o desenvolvimento da educação. Então, se eu trabalho na educação, eu quero vê-la bem. Então, pra mim é importante estar com o Conselho do Fundef. Porque eu estou dando a minha colaboração. A gente está aí na questão do Plano Municipal, convidaram-me como representante do Fundef. Eu vou, estou lá discutindo, estou participando, é aquela coisa de você colaborar com aquilo que você faz e que você acredita. [...] .

Em termos de estímulo à participação, ao acompanhamento da aplicação dos recursos vinculados à conta Fundef no município, os conselheiros são de opinião de que deveria haver mais cursos de capacitação; de que deveria se dar ênfase ao acompanhamento mais direto sobre a aplicação dos recursos e de que deveria haver mais divulgação acerca do funcionamento do CAFundef. Essa divulgação deveria estar

mais voltada para a sociedade como um todo, visando sempre ampliar o olhar da sociedade sobre as atividades da área de educação pública e da aplicação dos recursos vinculados a esse fim. A este propósito, o presidente do Conselho declarou-nos que o estímulo à participação mais ampliada deveria ser:

[...], seria uma atribuição, uma política do MEC, para fazer essa divulgação, mas cada Conselho poderia fazer isso também, entendeu? A gente está pensando na Jornada Pedagógica daqui, tirar um momento para o Conselho do Fundef. Olha, a gente existe, a gente está aqui, a gente está acompanhando aquilo que vocês queriam saber ou participar, enfim. [...] Mas o MEC poderia estar divulgando a nível de convocação mesmo. Agora, não é muito fácil não, as pessoas só se sensibilizam quando é um “bolsa-escola” da vida. Ah! Eu tenho direito, tenho, então eu vou. Então, é uma coisa da consciência, não dá para ser de hoje para amanhã não.

Desde o final do ano de 2001, que os membros desta segunda composição do CAFundef estavam acordados quanto à necessidade de ampliação das representações no número de conselheiros, de modo a contemplar mais participantes da sociedade civil e um técnico da Secretaria de Finanças para dar apoio especializado, na análise dos documentos contábeis, nas questões orçamentárias e na execução do orçamento na área da educação municipal. Segundo o vice-presidente do órgão colegiado do Fundef, esta ampliação viria também dar mais transparência aos trabalhos de fiscalização e acompanhamento do Fundef e, sobretudo, viria desafogar a pauta de análise de processos de prestação de contas ainda muito atrasada. Eis como este conselheiro justifica a ampliação no número de membros efetivos do CAFundef:

Nós fizemos isso porque achamos que a responsabilidade do Fundef é uma responsabilidade muito grande para ficar só em cima da gente. Nós queremos justamente que a Associação de Moradores, os Sindicatos, estejam presentes para saber o que está acontecendo. Para depois o pessoal até não dizer: - está acontecendo alguma coisa a mais. Elas são funcionárias, elas não podem abrir a boca para não ter represália. [...] não está acontecendo nada demais e mesmo que estivesse acontecendo, também a gente ia chamar, porque deve haver a participação de mais pessoas, se envolverem nisso, não é só a gente. A gente tem que fiscalizar as verbas, vamos fiscalizar. Principalmente o sindicato, esse SIMPA, fala muito, fala de tudo. [...] É necessário que as pessoas se envolvam mais nas coisas, venham procurar saber. Vá participar de reunião [...] eles só querem ver os resultados, na hora de participar, de ir mesmo, ver o que está acontecendo ninguém e depois saiem por aí falando sem nem mesmo saberem o que está acontecendo¹³.

5.2.4 Observando uma reunião do Conselho

O presidente do Conselho verificou se havia quorum e deu início à sessão ordinária às 13:45 horas, numa sala de reunião da SME. Inicialmente disse que o conselheiro efetivo, representante da SME, não se fez presente à reunião, mas pediu para justificar a sua ausência. Seguindo a mesma ordem de trabalho da reunião marcada para o dia 6 de maio e que não houve, um ponto que me chamou a atenção tem a ver

¹³ Em verdade, importantes mudanças conquistou o CAFundef deste EC-II a saber: 1 - os futuros membros efetivos são: a) representante da UAMA – Associação de Moradores do Município; b) representante do SIMPA – Sindicato dos Funcionários Municipais; c) representante da APLB-Sindicato; e d) representante da Secretaria de Finanças do Município – setor de contabilidade, que deverá cuidar dos processos de despesa do Fundef local, estabelecendo um canal direto com a Secretaria de Finanças e assessorando os demais conselheiros na análise da documentação contábil, enquanto não se regulamenta o Fundo Municipal de Educação; e 2 – No final do ano de 2002, conseguiu que o prefeito local criasse o Fundo Municipal de Educação, como mais um órgão de assessoria financeira e de programação orçamentária a funcionar dentro da SME.

com a não leitura de Ata da última reunião realizada pelo Conselho. Nenhum dos conselheiros alertou para a leitura da Ata.

Após a minha apresentação e o motivo pelo qual estava presente à reunião, solicitei permissão para grava-la em fita cassete. Os pontos três e quatro da pauta ficaram para ser tratados e discutidos no final da reunião. Em seguida, os conselheiros passaram a fazer a análise de cerca de 40 processos de prestação de contas referentes ao mês de junho de 2001. O representante do setor de contabilidade da prefeitura alertou os seus pares para o fato de que o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) já havia aprovado a prestação de contas da prefeitura com poucas ressalvas, relativas ao ano de 2001. Mas os conselheiros achavam por bem conferir todas as despesas, e tudo era feito com o maior rigor. Eles então anotavam as solicitações de esclarecimentos a serem encaminhadas à Contabilidade da prefeitura, ao tempo em que separavam alguns processos mais duvidosos quanto à aplicação dos recursos e seus resultados práticos. Segundo nos disse o representante da Contabilidade, a média de processos de prestação de contas por mês é de mais ou menos uns quarenta.

A rotina de trabalho na análise dos processos é a seguinte: dois conselheiros *cantam* as informações contidas nas páginas do processo e conferem notas fiscais, empenhos, nomes, etc. e um outro conselheiro realiza a conferência dos valores nas folhas de extrato bancário da conta Fundef e a descrição das despesas nos processos de pagamento. Todos seguem esta rotina, com muita atenção ao que é despesa pertinente aos 60% (capacitação, valorização, remuneração do professor em efetivo serviço em sala de aula do EF) e o que adequado à rubrica dos 40% (despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)). Outros dois conselheiros ficam atentos às falas dos colegas, no sentido do que confere ou não nos documentos vistoriados e esporadicamente fazem comentários adicionais, ou de retificação das falas. Contudo,

essa dinâmica pareceu-me cansativa por ser muito repetitiva, quando o trabalho de análise se resume apenas em conferir números e valores de cheques, assinaturas e carimbos, nomes dos beneficiários, separação e qualificação de despesas, valores, empenhos de valores, notas fiscais e identificação do objeto de despesa realizada.

Na análise da prestação de contas referente ao mês de junho de 2001, observei que, no montante vinculado aos 40%, a despesa mais volumosa é com transporte de alunos e de professores na zona rural. Na conferência do montante dos 60%, os conselheiros separaram o processo da folha de pagamento, neste caso referente ao mês de junho de 2001, com a intenção de fazer uma fotocópia do processo relativo aos pagamentos dentro do que é caracterizado como 60%. Outros dois processos que suscitaram algumas dúvidas, também foram separados para serem fotocopiados e examinados com mais detalhe *a posteriori*.

Observei ainda que tanto o presidente quanto o vice-presidente exercem mais liderança na condução dos trabalhos do Conselho e parece que estes dois conselheiros têm maior domínio dos assuntos do Fundef sob análise. Na verificação da prestação de contas mês-a-mês, estes dois conselheiros também conferem os documentos, cantam os números, ficando um de posse da pasta de processos e outro do extrato bancário da conta Fundef, fornecido pelo Banco do Brasil. E assim vão conduzindo a reunião com algumas interrupções e indagações dos demais colegas sobre pontos duvidosos que carecem de esclarecimento.

O representante do setor de contabilidade da prefeitura limita-se a fazer alguns comentários auxiliares à compreensão dos demais, quanto a certas noções mais gerais de contabilidade e de rotina de trabalho no Setor de Contabilidade da Secretaria de Finanças. Como também efetua algumas anotações para serem encaminhadas ao chefe

da Contabilidade, para um posterior esclarecimento ou mesmo retificação por solicitação dos conselheiros que examinam os processos de prestação de contas.

O momento em que me pareceu oportuno, perguntei a este funcionário do Setor de Contabilidade quem assinava os cheques da conta vinculada do Fundef neste município. Disse-me então que os cheques da conta Fundef são assinados, conjuntamente, pelo chefe da contabilidade e pelo prefeito. Acrescentou que, tanto as contas vinculadas quanto os fundos, em forma de programa ou convênio, destinados ao município na área da educação, ficam centralizados na Secretaria de Finanças. Mas adiantou-me que já existe um movimento, dentro do poder executivo, no sentido de pelo menos transferir para o controle direto da SME os recursos transferidos à conta Fundef para o município.

Paralelamente à observação da reunião, fui percebendo que o grupo de conselheiros funcionava de forma coesa e que todos verificavam de igual modo os documentos contábeis do Conselho.

Não observei prática de dirigismo ou de concentração de liderança por algum dos conselheiros. Contudo, pareceu-me claro que os dois membros mais experientes eram o presidente e o vice-presidente do órgão colegiado do Fundef.

Pareceram-me, também, muito responsáveis no exame das contas, as dúvidas são anotadas e não dão parecer de aprovação enquanto todas as dúvidas não são cabalmente esclarecidas. Porém a rotina de trabalho pareceu-me, de novo, muito cansativa, repetitiva, de modo que os conselheiros estão mais presos na verificação desses fartos documentos contábeis, do que no trato de outras questões, talvez ainda mais importantes a serem desempenhadas pelo Conselho.

Vejo que para o desenvolvimento dessa atividade, os conselheiros dependem muito da assessoria de um técnico da tesouraria da prefeitura, que tenha o domínio tanto

de contabilidade pública, quanto de legislação educacional, o que me leva a concluir que têm uma grande carência no conhecimento sobre orçamento público, execução orçamentária, contabilidade pública, administração financeira, direito administrativo e legislação educacional, o que dificulta os seus trabalhos.

5.2.5 Algumas considerações tópicas sobre o Estudo de Caso-II

Teceremos, a partir daqui, algumas breves considerações, visto que deixaremos as conclusões deste estudo de caso para o momento em que abordaremos conjuntamente os quatro estudos na elaboração da análise comparativa dos mesmos (capítulo 5).

1 – Este estudo de caso é privilegiado em possibilitar a visão clara de como o poder público pode inviabilizar ou viabilizar o acesso à organização e participação da sociedade civil nas suas ações de controle social.

Na administração do prefeito de 1997 a 2000, este Conselho pautou-se pelo isolamento e mais que isso, pelo impedimento da participação da sociedade.

Já na atual administração municipal (2001-2004) os novos dirigentes são, ao contrário, grandes incentivadores da formação democrática e do exercício pleno do controle social por parte deste CAFundef.

Um exemplo ilustrativo e bem explícito é o que aconteceu com o atual representante dos diretores. Quando na sua entrevista ele nos fala do seu desejo de participação como cidadão desde a primeira gestão do órgão colegiado do Fundef, tendo sido impedido de saber, de ter informações e hoje é integrante do mesmo, inclusive, exercendo o cargo de vice-presidente, nos mostra claramente as possibilidades de bloqueio ou de participação efetiva dos atores sociais nos destinos da gestão da educação.

2 – É um município que apresenta um grande potencial para desenvolver e ampliar os caminhos da participação democrática da sociedade num órgão de controle social das ações de governo, já que conta, no momento, com uma gestão municipal incentivadora e comprometida com a ampliação do processo de envolvimento da população nas decisões da gestão pública do ensino. Conta também com representantes escolhidos legitimamente, interessados em participar de modo aberto e comunicante com seus representados, fazendo o elo entre suas vontades e o Conselho do Fundef.

5.3 ESTUDO DE CASO III

Para a elaboração deste estudo de caso, foram realizadas cinco visitas ao município da amostra, entre os meses de agosto de 2001 e setembro de 2002, objetivando os seguintes passos:

1 – Visita de reconhecimento e coleta de dados primários na Secretaria Municipal de Educação e outros órgãos públicos locais. Nessa oportunidade, foram realizadas duas entrevistas, sendo uma com o secretário municipal de educação e outra com o prefeito.

2 – Visita para a realização de um encontro de apresentação e reconhecimento, providenciado pelo secretário de educação com os conselheiros do Fundef. Esse encontro resultou numa longa conversação sobre a aplicação do Fundef e o funcionamento do seu Conselho de Acompanhamento no município, gravada em fita cassete e, posteriormente, transcrita.

3 - Visita ao município, para a realização de entrevistas junto aos cinco conselheiros mais presentes aos trabalhos do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CAFundef), a exceção do membro representante dos pais de alunos. Foram aplicadas, então, três entrevistas para cada conselheiro.

Após as entrevistas, agendamos com o presidente do órgão colegiado do Fundef uma visita de observação a uma das reuniões futuras do CAFundef.

4 – Visita de observação à reunião do Conselho mencionada acima, a qual se ateve unicamente a um esclarecimento feito pelo presidente do órgão sobre as dificuldades em reunir os documentos contábeis necessários para o desenvolvimento do Relatório sobre as prestações de contas da SME no período de 1998 a 2001.

5 – Finalmente, realizamos a visita de observação de uma reunião do CAFundef local, que veio a acontecer em 12 de setembro de 2002. Nesta oportunidade, o Relatório sobre a aplicação do Fundef no município, período de 1998-2001, foi apresentado pelo

conselheiro presidente do órgão aos seus pares. Entretanto, este trabalho ainda não tinha sido concluído.

A seguir, passamos a descrever o cenário municipal da educação, além de fazermos a apresentação deste estudo de caso, relatando essencialmente o ponto de vista dos conselheiros acerca da criação, instalação e funcionamento do CAFundef no período de 1998-2001. Por último, vamos expor os pontos observados numa reunião do CAFundef local, momento em que faremos algumas considerações sobre a reunião observada e, para concluir a apresentação deste estudo de caso, levantaremos também algumas considerações tópicas sobre este caso.

5.3.1 Cenário municipal da educação, anos 90

Este município é o terceiro maior município da sua região, localiza-se na região litoral norte do estado, e é subdividido em quatro distritos.

Tem uma população que, em 2000, contava com 39.960 habitantes; desses, 29.549 residentes na zona urbana e 10.411 na zona rural. A taxa de urbanização local é de 73,94%.

Considerando os indicadores sócio-econômicos básicos calculados pelo SEI-BA, apresentava em 1996 um índice geral de desenvolvimento sócio-econômico (IBGE) igual a 68,06, que o situava em 29º lugar em relação aos outros municípios baianos. Quando se considera os índices de nível educacional e de qualidade de mão de obra, o município ocupou, naquele ano, o 126º lugar (842,9). É possível que essa situação tenha mudado, entretanto não foram encontrados dados recentes que possibilitassem perceber

mudanças, segundo Relatório de Pesquisa ISP-UFBA, 2002¹⁴.

A região na qual o município está inserido tem uma população de origem rural, já que a economia, desde os seus primórdios, foi a plantação de cana-de-açúcar. Na segunda metade dos anos 50, este município começou um processo de expansão urbana acelerado, melhoria na oferta de empregos, em decorrência do início das atividades de extração do petróleo nesta região.

Nos anos recentes, a desmobilização da Petrobrás, nestas terras, vem propiciando o inverso, um alto índice de desemprego e o processo visível de declínio do município com perda da capacidade de gerar renda. Este processo tem, evidentemente, repercussões na renda da prefeitura local, diminuindo consideravelmente suas receitas e afetando, portanto, drasticamente o setor da educação.

O prefeito deste município fora reeleito em outubro de 2000 e, praticamente, suas ações de governo não sofreram solução de continuidade. A gestão municipal local continua sendo conduzida por um administrador filiado ao PMDB, tendo como vice-prefeito um político filiado ao PT e vem se caracterizando como uma gestão de natureza democrática, segundo os depoimentos dos nossos entrevistados.

A educação deste município é oferecida através de três redes: municipal, estadual e particular. A rede municipal tem a sua secretaria de educação organizada em três departamentos: (i) educação; (ii) cultura; e (iii) desporto.

Vinculado à estrutura organizacional da SME, há o Conselho Municipal de Educação, criado em 1995 e reformulado em 1999, que tem por finalidade exercer

¹⁴ Cf. Projeto de Pesquisa em Rede Nacional, financiado pela Fundação Ford para avaliar o Processo de Implantação e Impacto do Fundef em Estados e Municípios. Na Bahia, este Projeto foi coordenado pelo professor doutor Robert E. Verhine, tendo desenvolvido pesquisas e estudos de caso sobre o Estado da Bahia e mais cinco municípios, envolvendo uma equipe de pesquisadores e bolsistas de iniciação científica vinculados ao Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP) da Universidade Federal da Bahia/Salvador. Relatório de Pesquisa produzido entre os meses de janeiro e setembro de 2002.

atribuições normativas, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras das políticas educativas do município. Contando, ainda, a SME com dois outros órgãos colegiados de apoio às suas ações educativas: o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef e o Conselho Municipal da Alimentação Escolar.

Integram atualmente o sistema municipal de ensino as instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil, mantidas pelo poder público municipal e as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada e filantrópica. Como o município ainda dispõe de um colégio de nível médio na modalidade de formação em magistério (antiga escola normal), esse estabelecimento vincula-se também ao seu próprio sistema de ensino.

Em 2001, este município constituiu um sistema próprio de ensino. Anteriormente, a rede municipal de ensino estava subordinada à Secretaria Estadual de Educação (SEE), seguindo, portanto, as normatizações estabelecidas pelo Conselho Estadual de Educação.

A Lei municipal nº 004/2001, de 31 de agosto, a que cria o sistema municipal de ensino (SME), eleva o município à condição de um dos poucos a ter seu próprio sistema de ensino no Estado da Bahia. Além disso, esta mesma lei instituiu a “Década da Educação do Município”, a qual prevê que a prefeitura, em regime de colaboração com o Estado e a União, deverá recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, bem como os jovens e adultos que não tiveram acesso ao mesmo.

As unidades escolares do município se articulam com a estrutura organizacional da SME através de gerências e departamentos, quais sejam: o departamento de ensino e suporte pedagógico e o departamento de planejamento e gestão educacional.

A Tabela 6, abaixo, apresenta-nos um cenário muito positivo no crescimento das matrículas no município do estudo de caso III, considerando as duas redes públicas e os

números totais. A evolução das matrículas é bem significativa na rede municipal local, sobretudo no nível da educação infantil e no ensino fundamental regular, além do município manter o nível de ensino médio com recursos extras ou além dos 25% da educação vinculados constitucionalmente. Porém, a educação de jovens e adultos vem sendo legada no abandono por ambas as redes públicas, durante o período assinalado nesta Tabela, antes e depois da implantação do Fundef. Como resultado de um impacto positivo, podemos afirmar que, neste município, registra-se uma tendência ao fortalecimento das políticas de municipalização do ensino a partir da obrigatoriedade da implantação do Fundef.

Tabela 6 – Evolução das matrículas por níveis e modalidades de ensino segundo as redes municipal e estadual, 1996-2001.

Município do EC - III

Educação Básica e Redes de Ensino		1996	1997	1998	1999	2000	2001
Educação Infantil	RM	855	1.119	837	615	673	827
	RE	240	220	0	0	0	0
Ensino Fundamental	RM	5.299	6.828	7.489	7.714	7.169	6.893
	RE	4.745	4.398	4.278	3.658	3.927	4.007
Educação de Jovens e Adultos	RM	0	0	0	0	0	0
	RE	0	0	0	0	0	0
Ensino Médio	RM	807	1.081	743	563	377	326
	RE	252	273	777	1.262	1.781	1.866

Fonte: SEC. MEC/INEP.

Legenda: RM = Rede Municipal; RE = Rede Estadual

No período de 1996 e 2001, os estabelecimentos de ensino da rede pública municipal mantiveram-se num patamar relativamente equilibrado, conforme os dados apresentados na Tabela 7, abaixo. O número de estabelecimentos de ensino da rede pública estadual vem dando evidência, no mesmo período, de redução das unidades

disponíveis para a oferta e expansão das matrículas, nos níveis do ensino fundamental regular e no ensino médio profissionalizante. Estes dados apontam também no sentido de uma ligeira desativação de unidades escolares da rede estadual no município da amostra do estudo de caso III.

Tabela 7 – Número total de estabelecimentos de ensino da educação básica, segundo as dependências administrativas das redes públicas, 1996-2001. Município do EC - III

Redes de Ensino/Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Escolas Municipais	43	48	46	39	40	42
Escolas Estaduais	10	9	6	6	7	7

Fonte: SEC. MEC/INEP.

É importante ressaltar que o município do estudo de caso III (EC-III) vem contando, para desenvolver suas propostas educacionais, com parcerias e apoios de algumas instituições, como os organismos vinculados ao MEC, à Petrobrás, à Caraíba Metais, à Universidade Estadual de Feira de Santana e à Fundação Clemente Mariani. Essas parcerias têm sido fundamentais à educação, neste município, nos âmbitos da capacitação de professores, consultoria técnica, fornecimento de equipamentos e disponibilização de recursos humanos.

A este propósito, o atual prefeito, segundo a entrevista que nos concedeu, se nos apresentou como um verdadeiro militante na busca de parcerias e captação de recursos junto a estas entidades, fazendo um trabalho pessoal, e indo diretamente às instituições mostrar as necessidades específicas da educação no município, pedindo colaboração e ajuda, com recursos, equipamentos ou outras possibilidades, na tentativa de suprir a

dramática diminuição do auxílio que as empresas do setor petroquímico vinham prestando ao município.

Na seção seguinte, vamos apresentar os principais aspectos institucionais (governo municipal) e das entidades da sociedade civil na criação e instalação do órgão colegiado do Fundef, bem como caracterizar quem são os representantes da sociedade civil neste órgão de controle social, traçando o perfil dos conselheiros nomeados pelo poder executivo, em outubro de 2001, para dar início à re-organização e cumprimento das atribuições do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef neste município.

5.3.2 O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef: criação do órgão colegiado de representação social e perfil dos conselheiros

5.3.2.1 Criação e instalação do Conselho

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CAFundef) deste município foi o único, entre os quatro casos analisados nesta pesquisa, a ser criado dentro do prazo estipulado pela Lei federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. A Lei municipal nº 016/97, data de 26 de junho de 1997. Esta lei seguiu o modelo divulgado pelo MEC, em termos de sugestão aos Estados e Municípios de todo o País. Originalmente, estava prevista a nomeação de quatro membros, os quais deveriam ser indicados pelas suas respectivas entidades ao prefeito para proceder à nomeação das suas representações no órgão colegiado do Fundef. Curioso que se trata, também, do único Conselho Municipal do Fundef a atribuir um mandato de quatro anos aos membros nomeados, porém vedando a recondução para um mandato subsequente.

Neste ato, não estava prevista a figura do suplente de conselheiro efetivo. Assim, a iniciativa de criação do Conselho é do poder executivo municipal, assegurando a este Conselho o seu caráter de órgão colegiado de representação social e a participação direta da sociedade civil.

Cerca de um mês depois do ato de criação, o primeiro grupo de conselheiros do CAFundef foi nomeado pelo prefeito, mediante o Decreto nº 047/97, de 31 de julho de 1997. O Conselho deste estudo de caso é basicamente composto por membros que foram eleitos para o CME e que, automaticamente, continuaram fazendo parte do CAFundef “somente para constar”. (Fala do representante dos servidores das escolas do EF). Entretanto, é relevante sabermos que, para a escolha dos membros do Conselho Municipal de Educação (CME), houve todo um processo de preparação e realização de eleições diretas. Parece que os responsáveis pelas eleições do CME estavam exauridos com essas mesmas eleições, encontrando-se “sem coragem” para enfrentar uma nova eleição para o CAFundef, resolvendo então colocar os mesmos nomes dos que foram escolhidos para o CME, também como representantes do órgão colegiado do Fundef.

Nesse sentido, o atual presidente do órgão colegiado do Fundef assim se expressou quanto às eleições:

Nós tivemos um trabalho terrível na época do Conselho de Educação, porque a gente queria que se formasse. Nós chegamos a fazer o seguinte: Nós colocamos uma urna num Clube aqui e saiu por decreto. Então, colocamos um carro de som nas escolas e tal, colocamos chapa, nas escolas avisamos que ia ter eleição e as pessoas foram lá e lançaram os seus representantes. Foi um trabalho terrível!

O Decreto de nomeação dos componentes do Conselho citado, acima, traz um membro a mais, precisamente aquele que corresponde à representação do Conselho Municipal de Educação (CME).

A primeira composição do CAFundef ficou sendo a seguinte:

- a) Um representante da Secretaria de Educação, Cultura e Desporto;
- b) Um representante dos professores;
- c) Um representante de pais de alunos;
- d) Um representante dos servidores de escolas públicas; e
- e) Um representante do Conselho Municipal de Educação.

Assim, a rigor, considerando a data de nomeação dos conselheiros efetivos do CAFundef e o tempo de mandato previsto no parágrafo 2º do art. 2º da Lei municipal nº 016/97, o primeiro período de quatro anos deveria vencer em 30 de junho de 2001. Parece que este dispositivo da lei também não foi obedecido, talvez em razão de um compromisso do presidente do órgão, desde que assumiu o cargo, em concluir o Relatório dos processos de pagamento das prestações de contas, desde janeiro de 1998 a dezembro de 2001.

Entretanto, a sessão de instalação e posse dos conselheiros nomeados só veio a acontecer em 30 de julho de 1999, conforme a Ata de reunião deste mesmo dia, na qual reunião foram eleitos o presidente e o secretário do Conselho. Outro ponto que observamos é relativo ao fato de que apesar de a lei de criação não trazer a figura do suplente de conselheiro, nesta sessão de instalação do órgão (30/07/99), os respectivos suplentes foram convocados e se fizeram presentes, notando-se apenas a ausência do representante titular dos pais de alunos.

O Regimento Interno (RI)¹⁵ do Conselho foi discutido e aprovado na sessão de 30 de julho de 1999, em cuja Ata de reunião registramos o seguinte: “Na oportunidade, foi lido e discutido o regimento interno, que foi aprovado pelos membros presentes [...]”. Este fato, nos permite inferir que os conselheiros receberam uma minuta de regimento e que no espaço de uma só sessão, aliás na sua primeira reunião, leu, discutiu e aprovou as normas de conduta do órgão colegiado do Fundef.

Porém, um fato inusitado é que, nesta primeira reunião do CAFundef, os conselheiros definiram uma norma que não fizeram constar do texto do Regimento Interno aprovado por eles, aquela que se refere aos faltosos nas reuniões do Conselho: “[...] ficando acertado que o conselheiro que se ausentar por três reuniões será excluído do Conselho”, conforme a Ata de reunião do dia 30 de julho de 1999.

Neste município, o Regimento Interno (RI) também foi entregue aos conselheiros do Fundef em forma de minuta para leitura, discussão e aprovação na sessão seguinte à de instalação do Conselho. Observamos que o art. 2º do RI diz que compete aos conselheiros:

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 e se os valores estão calculados corretamente;

III - Acompanhar e controlar a execução orçamentária referente aos recursos do Fundef, pelos mecanismos legais existentes e outros que vier a definir, para aferir se a aplicação dos recursos está sendo feita

¹⁵ Cf. observamos para o Estudo de Caso IV, este também é outro exemplo de Regimento Interno que guarda as mesmas semelhanças com o do EC-IV, levando-nos a inferir que se trata de uma única fonte de elaboração, em forma de minuta, desse tipo de documento, no interior do Estado.

em obediência às normas legais vigentes.

A respeito dos dois incisos do art. 2º, referidos acima, os conselheiros normalmente indicados e nomeados para o CAFundef não detêm conhecimento específico na área de orçamento público, execução orçamentária e de domínio de elementos de contabilidade pública necessários a esse tipo de acompanhamento.

Outro aspecto que se traduz com muito relevância para os propósitos da nossa pesquisa, tem a ver com o dispositivo deste RI expresso no art. 3º, parágrafo 2º, que se traduz numa proclamação de respeito e estímulo à participação efetiva da sociedade civil, na organização e atuação de um órgão colegiado, voltado para exercer fiscalização e controle social sobre os atos de governo na área da educação. Diz o referido dispositivo que:

É de responsabilidade do secretário municipal de educação definir os critérios e organizar o processo de escolha dos membros a que se referem os incisos II de IV do *caput* deste artigo e os respectivos suplentes adotando sempre uma linha democrática na qual se garantirá a participação dos segmentos correspondentes, por meio de um processo eletivo.

Por último, nesta linha de raciocínio, vale salientar o reconhecimento ao caráter autônomo do CAFundef, cujo art. 12 proclama o seguinte:

Alternativamente à solicitação de providências do chefe do executivo, nos casos de falhas ou irregularidades, o Conselho poderá, a seu critério, encaminhar representação ao Tribunal de Contas do estado na Bahia, à Câmara Municipal e ao Ministério Público.

5.3.2.2 Quem são os representantes da sociedade civil – alguns aspectos do perfil dos conselheiros

Iniciaremos primeiramente esta caracterização dos membros do CAFundef, falando de aspectos comuns a todos e, posteriormente, nos deteremos em cada um, tentando perceber algumas peculiaridades do seu perfil.

Os conselheiros entrevistados foram os representantes das seguintes entidades e órgãos públicos:

- Conselho Municipal de Educação;
- Secretaria Municipal de Educação;
- Professores e diretores das escolas do ensino fundamental; e
- Servidores das escolas do ensino fundamental.

Precisamos, neste ponto, deixar registrado que a cadeira do representante dos pais de alunos não se encontra ocupado neste Conselho. Apesar de nomeado, este representante não compareceu desde a primeira sessão de instalação do CAFundef em 1999. Na consulta às Atas do Conselho, constatamos que o seu suplente fez-se presente na reunião de instalação, mas não assinou o “Livro de Atas” e, a partir daí, não mais freqüentou qualquer reunião do órgão colegiado do Fundef.

Quanto a esta cadeira de representação social, no momento em que perguntamos ao presidente do Conselho sobre como era escolhido e indicado o pai dos alunos, obtivemos a seguinte resposta: “Os pais dos alunos, o Conselho vai ter que fazer uma articulação com os pais para que eles possam eleger um representante nas próprias

escolas”. Esta resposta revela que o CAFundef até o momento não tomou nenhuma iniciativa para preencher esta ausência.

Dos quatro conselheiros, dois têm nível de formação superior completo, sendo que um deles tem pós-graduação *lato sensu* e os outros dois têm curso de magistério nível médio. Destes dois últimos, um chegou a freqüentar um curso de nível superior sem, entretanto, tê-lo concluído, e o outro tem o curso de secretariado.

Três destes representantes são professores na rede estadual. Um destes três é também funcionário de um órgão público federal e os outros dois têm cargo de direção na rede municipal de ensino. Somente o representante dos servidores não é professor, trabalhando há dezessete anos como secretário na SME. O tempo médio de experiência destes conselheiros professores é de quinze anos.

Com relação à capacitação oferecida, todos estes conselheiros participaram dos cursos oferecidos pelo PRASEM, sendo que dois deles também participaram de cursos de capacitação e treinamento oferecidos pela Fundação Clemente Mariani e alguns deles participaram dos encontros, seminários e reuniões promovidos pelo PRADEM – Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal.

Todos os membros deste Conselho consideram-se pessoas conhecidas na comunidade local e não levantam qualquer menção a problemas de legitimidade de seus cargos, visto que, embora sem eleições para o CAFundef, todos foram eleitos, como já dissemos, para o Conselho Municipal de Educação. A este respeito, o representante dos professores e diretores disse: “Somos escolhidos por eleição direta, cada órgão manda seu representante e os eleitos são nomeados pelo prefeito”. E também o representante dos servidores públicos emitiu a seguinte colocação: “Indicação pelas associações às quais os membros pertencem: representação dos professores, servidores, SME e CME”.

5.3.2.3 Representante do Conselho Municipal de Educação

Este membro já ocupou cargo de direção de uma escola do município, e foi eleito o primeiro presidente do CAFundef em meados de 1999.

Este representante do CME no órgão colegiado do Fundef, vem desempenhando cumulativamente as funções de presidente de outro Conselho, o da Educação. Disse-nos ser, e considera-se, uma pessoa bastante conhecida na comunidade escolar e local.

Considera-se também experiente, participativo e atuante nas questões relativas aos interesses da coletividade, no CME, é representante da APLB-Sindicato. Declarou-nos, em entrevista, que é visto como pertencente à oposição política ao atual governo local, o que foi reeleito para um segundo mandato (2001-2004). Por sua vez, este conselheiro já concorreu às eleições locais, disputando uma vaga de vereador por duas vezes consecutivas.

Este conselheiro tem uma avaliação positiva do seu desempenho no Conselho, já que acredita estar realizando as funções que lhe cabem “eu considero que este é que é o papel de todo conselheiro: fazer um acompanhamento detalhado de todas as despesas”. Sente-se completamente empenhado na elaboração de um relatório que dê conta dos recursos provenientes do Fundef e aplicados no município desde 1998.

Considera-se, também, muito empenhado na sua capacitação, procurando sempre saber mais, inclusive, referiu-se ao fato de ter feito um Curso de Orçamento e Aplicação dos recursos do Fundef (ministrado pela POLIFUCS - Laura de Freitas e que participou do Seminário dos Conselhos Municipais do Estado da Bahia (promovido pela Fundação Luiz Eduardo Magalhães).

Com relação à avaliação que faz dos seus colegas conselheiros, mostra-se insatisfeito com a pouca participação dos mesmos. Acha que não se fazem suficientemente presentes, dizendo-se pouco acompanhado, e que não têm a necessária

preocupação em adquirir as competências imprescindíveis à função, embora o mesmo diga que sempre os incentiva a estudar, a procurar saber das leis e a se informarem cada vez mais. Diz-se não satisfeito com o funcionamento do Conselho e justifica este fato, falando primeiramente no desempenho dos colegas conselheiros:

Torna-se necessário um maior acompanhamento por parte dos outros conselheiros. Acho que a participação ainda é pequena e a participação precisa ser maior nestas decisões. O conhecimento não pode ficar centralizado em apenas um conselheiro, todos deverão ter domínio dos assuntos que são tratados no Conselho.

Sobre a questão do Conselho do Fundef estar cumprindo com as suas atribuições, disse-nos este representante que o órgão não tem vindo a cumprir suas funções pelas seguintes razões:

- 1 – falta de capacitação dos conselheiros em contabilidade pública;
- 2 – O início das atividades do Conselho [referindo-se à demora deste Conselho entrar em funcionamento];
- 3 – ausência de uma assessoria em área contábil pública;
- 4 – ausência de equipamentos (computador e programas);
- 5 – falta de agilidade no fornecimento das informações e dos processos de pagamento por parte do poder público municipal.

5.3.2.4 Representante da Secretaria Municipal de Educação (SME)

Este membro do Conselho além das atividades profissionais que atualmente exerce, desempenhou cargo de destaque no município, onde trabalhou na Tesouraria Municipal, ocupando-se da contabilidade.

Tem uma avaliação positiva dos seus pares no Conselho, embora considere sua atuação prejudicada por alguns fatores, tais como: falta de capacitação para o desempenho das atribuições; o fato de os conselheiros não terem tempo atribuído regimentalmente para as atividades do CAFundef; excesso de trabalho para poucos conselheiros participativos; e morosidade na chegada dos processos com as informações e dados vindos da prefeitura.

5.3.2.5 Representante dos professores e diretores do ensino fundamental

Este conselheiro tem vinte anos de experiência na área de educação e integra também o Conselho Municipal de Educação.

Ao falar da avaliação que faz da sua própria atuação, considera boa “muito embora poderia ser melhor se houvesse uma disponibilidade de tempo para o exercício dessas atribuições”.

Com relação à avaliação que faz dos seus colegas conselheiros, também considera boa, mas que lhes falta disponibilidade de tempo para os trabalhos. No que diz respeito à avaliação do funcionamento do CAFundef, mostra-se satisfeito “Porque dentro do tempo que a gente dispõe, procuramos trabalhar de forma respeitosa e organizada. Para não decepcionarmos as pessoas que nos elegeram”.

Percebemos que, nesta avaliação, o conselheiro só toma como parâmetro de bom funcionamento a boa vontade e a disposição ética dos membros do Conselho nos atos do trabalho.

5.3.2.6 Representante dos servidores públicos

Este conselheiro trabalha há dezessete anos como secretário escolar na SME da prefeitura. No Conselho de Acompanhamento do Fundef ocupa o cargo de secretário do órgão.

Este representante faz uma auto-avaliação positiva sobre o seu desempenho nas atividades do CAFundef, considerando ter um “bom desempenho”.

Com relação à avaliação dos seus pares, acha que no início (1999) não sabiam bem as atribuições nem o que fazer dentro do órgão colegiado do Fundef, visto que “O Conselho estava só para constar neste primeiro momento”. Mais tarde, com os conselheiros experienciando um outro momento do órgão, disse-nos o seguinte: “Os conselheiros estão bem mais estruturados, fazendo reuniões, discutem com idéias mais formadas sobre o tema.”. Avalia os seus pares como excelentes: “Os conselheiros agora estão por dentro de tudo o que se passa”. Diz-se, também, satisfeito com o funcionamento do Conselho, já que o considera “bem organizado e bem estruturado”.

5.3.3 Como funciona o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef

O Conselho reúne-se nas instalações do Conselho Municipal de Educação (CME), que conta com uma sede própria no primeiro andar do prédio da Secretaria Municipal de Educação (SME). O Conselho de Acompanhamento do Fundef beneficia-se das instalações físicas, dos equipamentos de apoio e do funcionário da SME que é colocado à disposição do CME.

As reuniões são convocadas informalmente e isso talvez seja um fator determinante para a não unanimidade nas respostas dos conselheiros, no item relativo à

periodicidade das reuniões, já que um afirma serem quinzenais, outros mensais e outros, ainda, que respondem que só há reunião quando é feita a convocação.

A informalidade da convocação é em decorrência do presidente do Conselho considerar que “neste momento de coleta de dados não são preciso todos os membros e quando há alguma decisão importante então todos são convocados”. Este procedimento parece-nos que entra em contradição com o que este presidente diz num determinado momento das entrevistas, queixando-se da não participação mais assídua dos seus pares. O presidente do CAFundef afirma que é muito difícil conseguir que todos se reúnam, já que não têm tempo atribuído a essa função de conselheiros e por isso precisam “roubá-lo” das suas outras atividades. E que, portanto, se ficar esperando para se reunirem todos, então o trabalho ficará parado.

Todo o grande esforço de trabalho deste Conselho está na execução de um relatório que dê conta dos processos de pagamento referente às prestações de contas desde o início do Fundef, em janeiro de 1998, só que há um grande atraso na finalização desse relatório, o que está gerando preocupações aos conselheiros, principalmente, ao presidente.

Como o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) aprovou com ressalvas as contas de 1998 da prefeitura e não aprovou as de 1999 (como se as verbas não tivessem sido devidamente aplicadas no que determina o Fundef), estes conselheiros sentem-se muito empenhados em fazer um relatório bem completo e estruturado porque pensam que irão dar “a palavra final”, segundo o presidente do órgão, ao TCM ou à Procuradoria.

O representante da SME comenta que, no período da primeira gestão do CAFundef, este não funcionou, embora os membros tenham sido sempre os mesmos. Parece-nos que, na fala do presidente, se vislumbra o porquê do não funcionamento do

Conselho quando ele refere que, no início, os conselheiros não sabiam o que era o órgão colegiado do Fundef, como desenvolver as suas funções e assim pô-lo em funcionamento¹⁶. Esta situação só veio mudar com o apoio e a assessoria técnica da FCM e com alguns cursos de capacitação que vieram a acontecer posteriormente.

Até hoje esses membros se mantêm, à exceção do representante dos pais de alunos das escolas do EF e seu suplente que saíram por doença e não foram substituídos, segundo nos informou o conselheiro presidente do órgão.

No segundo momento do Conselho, começaram então a atuar, assessorados por uma parceria com a Fundação Clemente Mariani (FCM) que também lhes proporcionou cursos de capacitação/treinamento e doou um computador, programas e impressora ao CAFundef. Segundo o presidente do Conselho, essa assessoria foi imprescindível para situá-los quanto às funções a desempenhar e como fazê-las.

Este é um Conselho que realmente trabalha, ao seu modo, na fiscalização dos processos e contas acerca dos recursos do Fundef, chegando a extrapolar suas atribuições neste âmbito, talvez pelo fato de os seus membros serem a maioria provenientes do CME e terem dificuldade, a nosso parecer, de fazer uma distinção clara entre os dois Conselhos, ou seja, parece-nos que o CAFundef é mais uma extensão do CME, ou vice-versa, do que um Conselho autônomo. Abaixo reproduzimos algumas falas que nos parecem fundamentar esta nossa dedução:

[...] o primeiro, o CME, a gente pegou os conselheiros que já havia nesse Conselho e indicou para o compor o Conselho do Fundef.

¹⁶ Conforme “Relatório Fundef 1998 a 2001” enviado pelo presidente do CAFundef do EC-III, podemos a *posteriori* no fechamento deste trabalho de investigação, comprovar esta nossa suposição, através do seguinte trecho desse mesmo Relatório: “O atraso entre a nomeação e a primeira reunião deu-se em função da falta de mobilização e conscientização da comunidade local com relação ao colegiado”. (Cf. Relatório Fundef..., p. 1, 2003).

Agora, expirou o prazo de dois anos [...] então, ela por exemplo, que representa o segmento dela, o segmento dela vai dizer se ela continua ou não, ou se vai ter uma nova eleição com uma nova pessoa no trabalho.

Continuando, parece confirmar-se que o acúmulo de funções em Conselhos diferentes leva a uma dispersão. Vejamos, a título de exemplo, o seguinte extrato de uma reunião deste Conselho:

1º conselheiro – [...] então a gente foi misturando tudo, foi misturando tudo. A gente apanhou um cesto e aí botou todas a informações ali dentro [...]. Mas separar tudo aquilo ali fica super complicado.

2º conselheiro – Foi selecionando uma coisa que eu queria observar é que este Conselho ele não está fazendo um levantamento dessas medidas não só do Fundef. Faz um levantamento de todos os gastos. Ele não está se detendo apenas no Fundef.

1º conselheiro – Se bem que eu te confesso que eu não sei a legalidade disto.

2º conselheiro – Não é ilegal na minha opinião, não tem nada que te impeça de fazer assim [...].

1º conselheiro - A lei do CAFundef diz que ele deve fiscalizar o Fundef.

1º conselheiro – [...] que o CME deve fiscalizar os 25%. No meu entendimento se o CAFundef já está acompanhando contas, recursos, ele é que pode fazer isso. Se ele já está fiscalizando o ensino fundamental, o CME vai fiscalizar o fundamental, o médio e o infantil? O pessoal já está sendo capacitado para isso. No meu entendimento o CME deveria outorgar o CAFundef a fazer essa

competência que lhe cabe. Principalmente que os conselheiros dos dois conselhos terminam coincidindo.

O presidente, figura dominante que detém a completa liderança do CAFundef, centraliza o funcionamento do órgão colegiado, como podemos perceber tanto pela análise do modelo de organização que ele imprime aos trabalhos, quanto pelo conteúdo das entrevistas realizadas. Supomos que o Conselho de Controle Social do Fundef não está conseguindo funcionar a contento de modo a desempenhar, na prática, as suas funções perante a comunidade escolar e a sociedade local. Quando perguntamos-lhe se o Conselho do Fundef desenvolve algum trabalho com relação ao acompanhamento do censo escolar, disse-nos o seguinte:

Eu vou ser sincero, **nós** não fizemos isso porque **eu estou tão ocupado em concluir esse trabalho**, porque estão passando as contas de 1998 [...] o Tribunal não aprovou as contas dele [do prefeito] porque ele entrou na justiça [...] isto no ano 98 o TCM aprovou com ressalvas e 99 não aprovou [...] e o Tribunal dá uma aula de administração pública e eu sei que deve estourar [referindo-se às contas do prefeito]. [...] eles já mandaram uma cópia para o ministério público e uma cópia para o ministro da educação, e com certeza a gente vai ter que dar a palavra final [...] **o meu relatório** já está quase pronto, só está faltando essas informações para a gente ver: bom, gastou ou não os 70%? Só está faltando ver isso. (Grifos nossos).

Ao ser perguntado sobre a conclusão do Relatório, diz o presidente: “Não, o Relatório não está pronto ainda, ele está um esboço porque eu estou aguardando ainda esse material que está por vir da prefeitura para poder fechar e levar ao conhecimento

dos conselheiros [...]”. Assim, percebemos que os conselheiros deste órgão não trabalham em conjunto na elaboração do Relatório.

Quando abordamos este presidente sobre os trabalhos de divulgação do Conselho nas comunidades escolar e local, e sendo perguntado sobre se os pais pedem relatórios ou se têm conhecimento dos trabalhos do CAFundef, ele diz: “não pedem, nem sabem. Nós também temos uma culpa muito grande em relação a isso. Mas nós não saímos ainda para ir para as escolas, para ir para a rua, porque a gente não tem ainda uma função concreta”. Parece-nos que este conselheiro tem uma noção da pequena amplitude das funções desempenhadas pelo Conselho, dando a entender que vislumbra uma necessidade de concretização maior das atribuições deste tipo de órgão de controle social, assim, este CAFundef ainda não iniciou a rotina de visita às escolas.

Há uma concentração no trabalho de conferir uma grande gama de documentos contábeis nas mãos de poucos conselheiros, que não conseguem dar conta de apresentar o tão falado e tão esperado Relatório do qual todos estão pendentes.

Sem a conclusão do Relatório, nada mais prossegue, ou seja, não se muda de gestão, não se trazem novos membros para compor o plenário do CAFundef, como também não se faz divulgação dos trabalhos de acompanhamento nas comunidades escolar e local, e “só vamos fazer a segunda composição após a conclusão do Relatório que está em curso”. Parece até que não há prazos estabelecidos, segundo o conselheiro presidente, para a composição ou para mudança nos mandatos e que tudo dependerá mesmo do Relatório.

Dá-nos a entender que é, inclusive, através da mostra desta finalização de trabalho, na forma de um Relatório completo e fechado, que pretendem então falar e dar

a conhecer o CAFundef à comunidade em geral: “O Relatório será encaminhado a todo o mundo”¹⁷.

5.3.4 Observando uma reunião do Conselho

Após quatro visitas de campo ao município que serviu de amostra ao Estudo de Caso III (EC-III), em finais de agosto de 2002, este pesquisador foi convidado pelo conselheiro presidente do órgão colegiado do Fundef local para assistir a uma reunião do Conselho. Essa reunião do CAFundef, convocada para o dia 9 de setembro de 2002, realizou-se na sala de reunião do CME, no 1º andar do prédio da SME, às 10:05 horas. Quanto à agenda dos assuntos a serem tratados, constava, basicamente, de dois pontos:

1. Apresentação do Relatório final do presidente do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef sobre as contas do fundo nos anos de 1998 até 2001; e
2. O que ocorrer.

Presentes a esta reunião, estavam os seguintes membros efetivos: representante do Conselho Municipal de Educação (CME), presidente; representante da Secretaria Municipal de Educação (SME), e o representante dos professores, suplente, substituindo o conselheiro titular (ausente). Além de uma funcionária da SME, secretariando os trabalhos da reunião do Conselho. Assim, de um total de cinco membros efetivos, três se fizeram presentes, assegurando o quorum necessário à realização da reunião.

¹⁷ Cumprindo o que prometera, ou seja, divulgar o Relatório a “todo mundo”, no início de março de 2003, quando estávamos em fase de redação final desta tese, o conselheiro presidente do CAFundef do Estudo de Caso III, remeteu-nos via e-mail o “Relatório de Acompanhamento do Fundef, 1998 a 2001”, no qual, em 69 páginas é dado um panorama completo da aplicação das receitas e transferências constitucionais no percentual dos 25% destinados à educação no município. Na condição de Relator, o presidente do CAFundef declara o seu voto pela aprovação das contas da prefeitura no período de 1998-2001 e há uma declaração de que os demais conselheiros do Fundef acompanham o Relator nessa decisão, conforme consta no próprio Relatório, à página 69. (Cf. Relatório Fundef ..., op. cit.).

O presidente do CAFundef deu início aos trabalhos sem leitura da Ata da reunião anterior. Parece que não existe um registro atualizado de reuniões do órgão.

Como havia no recinto mais um conselheiro – o representante da SME – que eu não conhecia, pedi ao presidente que me apresentasse ao novo conselheiro, o que então foi feito. Em seguida, eu disse qual era o meu objetivo em estar presente na reunião do Conselho do Fundef e pedi permissão para gravar a mesma, o que me foi concedido.

Em seguida, o conselheiro presidente leu o “seu” Relatório sobre as contas do Fundef desde o ano de 1998. Algumas vezes, introduzia comentários pessoais de esclarecimentos complementares. Disse também o presidente que: “[...] se realmente querem transparência na coisa deve-se deixar claro o acesso às contas, às despesas e ao seu acompanhamento; e deve haver ressarcimento, quando for o caso de aplicação indevida”.

O representante dos professores mostrou um certo incômodo quando pediu a palavra e disse:

Estou preocupado com as possíveis repercussões que o Relatório possa vir a suscitar”, acrescentando ainda de que tem feito convite aos professores da rede para participarem das reuniões, mas que “eles não vêm às reuniões.

Nesse momento, um outro conselheiro, o suplente representante dos professores, comentou em linhas gerais que tem professores que pensam que o Fundef é só para pagar salários e de que há um desconhecimento da aplicação dos recursos do Fundef ao Município.

No item “o que ocorrer”, poucas intervenções foram feitas e quase todas estavam mais relacionadas a aspectos práticos de rotina de reunião, como horário e ausências de conselheiros nas reuniões do que propriamente sobre o Relatório, o qual, aliás, foi apresentado de forma ainda não acabada, como disse-me o próprio presidente.

Uma sugestão inovadora que foi dada na reunião diz respeito à intenção de alguns conselheiros introduzirem um procedimento de rotina de modo que as escolas do EF tomem conhecimento do seu custo/ano. Por exemplo, seria o caso de se saber: qual o gasto por escola no município? Disseram então que as escolas não têm conhecimento do seu custo/mês, e que o CAFundef está querendo recomendar à prefeitura repassar as contas discriminadas por escolas.

Durante a reunião, chamou-me a atenção o fato de vários conselheiros efetivos do CME fazerem parte do CAFundef; decidi, então, anotar esta evidência para posterior esclarecimento. Percebo também que, decorrente deste fato, o acúmulo de trabalho do CAFundef, deste estudo de caso, torna-se maior porque seus membros exorbitam de suas funções, querendo fiscalizar a aplicação integral dos 25% dos recursos públicos destinados à educação pelo governo municipal.

Uma outra consideração que levantei na observação desta reunião é que seus membros se atinham à fiscalização contábil das contas públicas e, em nenhum momento, mencionaram outras atividades inerentes às atribuições de um órgão colegiado de controle social como é o CAFundef, como, por exemplo, as visitas às escolas, supervisão do censo escolar, plano de cargo e salário dos professores, qualidade do ensino e padrão mínimo de qualidade nas instalações físicas das escolas. Isto levou-me a pensar que parece não haver uma compreensão clara destes conselheiros do que significa o papel do Conselho Municipal do Fundef.

Também foi possível perceber, durante a mesma reunião, que neste município existe uma fraca organização sindical dos professores da rede municipal de ensino, já que os conselheiros se referem à dificuldade da participação mais organizada do professorado sindicalizado.

Sentimos a falta de um representante dos pais de alunos, neste CAFundef, o que me levou, como já referi acima, no final dos trabalhos, a solicitar esclarecimentos desse vazio de representação dos pais. Nesse sentido, os conselheiros explicaram-me que houve um afastamento em razão de doença. Constatei, assim, uma possível negligência, já que este órgão colegiado não procurou fazer as respectivas substituições do titular e suplente desta importante representação social no Conselho.

5.3.5 Algumas considerações tópicas sobre o Estudo de Caso-III

Embora optássemos por deixar para tratar conjuntamente as conclusões de todos os estudos de caso, no capítulo de análise comparativa dos quatro casos, faremos aqui algumas considerações tópicas de aspectos relevantes deste Estudo de Caso III.

Durante a análise e reflexão de todo o material que recolhemos deste caso, foi possível constatar o papel forte de liderança que um membro de um Conselho de participação democrática pode desempenhar, colaborando, inclusive não intencionalmente, para o bloqueio dos caminhos da participação mais ampliada de outros sujeitos e setores da sociedade, quando o mesmo apresenta características pessoais de funcionamento de natureza centralizadora.

Percebemos que o conselheiro presidente está confiante do seu papel positivo e bem intencionado no empenho para fiscalizar, mas não percebemos, em nenhum

momento das nossas entrevistas, qualquer autoquestionamento com relação ao seu desempenho durante este tempo à frente do CAFundef.

Esta falta de auto-análise obscurece a possibilidade de se dar conta de que está certo quando incita seus pares a estudar, a “saber das leis”, segundo sua fala, mas não consegue vislumbrar que, simultaneamente, os conselheiros precisam estudar e trabalhar sua identidade como membros do Conselho do Fundef e também toda a abrangência de um Conselho desta natureza.

Somente depois de saberem quem são e para onde querem ir é que poderão prosseguir e perceber o que é necessário adquirir para alcançar os objetivos traçados. Para isto, é preciso que participem e que haja um verdadeiro incentivo a essa participação. É preciso que a liderança os inclua, delegue atribuições, incite-os a fazerem considerações sobre o encaminhamento dos trabalhos do Conselho e contemple as sugestões levantadas.

A presidência de um órgão que se proponha a ampliar a participação efetiva da sociedade civil precisa, não determinar os caminhos a seguir, mas sim abrir caminhos para que os membros do Conselho venham a decidir em conjunto suas atribuições.

5.4 ESTUDO DE CASO IV

Para o desenvolvimento deste estudo de caso, realizamos quatro viagens ao município, com a seguinte agenda:

1- Visita de reconhecimento ao município; oportunidade em que levantamos dados e informações na Prefeitura local, na Secretaria Municipal de Educação e no Arquivo Público Municipal, coletando, nesta oportunidade, documentos e Atas de reunião do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef.

2 – Realização de entrevistas abertas com o secretário municipal de educação, com o presidente do CAFundef e com um vereador da Comissão de Educação e Cultura da Câmara Municipal. Quando também visitamos duas escolas, sendo uma na zona rural e outra na zona urbana.

3 – Visita de observação de uma reunião que não chegou a realizar-se por falta de quorum; oportunidade em que realizamos três entrevistas com o representante dos pais de alunos no Conselho de Acompanhamento do Fundef e efetuamos a coleta de documentos oficiais e cópias das Atas de reunião do Conselho do Fundef.

4 – Visita de observação de uma reunião do CAFundef e realização de nove entrevistas semi-estruturadas com os conselheiros das seguintes representações: poder executivo municipal; servidores municipais das escolas do EF; e Conselho Municipal da Alimentação Escolar.

Aos cinco conselheiros do órgão colegiado do Fundef, foram aplicadas três entrevistas de roteiro semi-estruturado (instrumentos A, B, C), todas gravadas em fita cassete de 60 minutos. Todas as entrevistas com os conselheiros do Fundef foram realizadas nas dependências da SME e a maioria delas numa sala improvisada nos fundos da Prefeitura, onde o CAFundef, recentemente, vem se reunindo (novembro de 2002). Algumas outras entrevistas de que o nosso trabalho também se serve foram feitas

pela equipe do ISP-UFBA para o projeto de pesquisa sobre “Implantação e impacto do Fundef, em estados e municípios – o caso da Bahia, 2001/2002.

Passaremos agora a levantar algumas informações sobre o município selecionado para amostra do estudo de caso, tentando dar um panorama sobre os principais indicadores sócio-educacionais nos anos 90.

5.4.1 Cenário municipal da educação, anos 90

A gestão municipal que tomou posse, em 1º de janeiro de 2001, situa-se politicamente num agrupamento de forças contrárias à administração do período anterior (1997-2000) e mais ou menos próxima das forças políticas dominantes no governo estadual. Em termos da educação no município, a administração foi conduzida até final de 2001 “buscando pôr ordem na situação herdada, tentando atualizar o pagamento dos salários dos professores”, disse-nos o secretário de educação empossado em janeiro de 2001.

O município, deste estudo de caso IV (EC-IV), foi criado há quatro décadas (1962), situa-se na região econômica conhecida como Recôncavo Sul. Suas principais fontes econômicas vêm da produção agrícola, continuando uma tradição antiga, desde a época colonial, com a produção de fumo como produto econômico principal. Conta atualmente com uma empresa de produtos alimentícios que emprega cerca de 14 trabalhadores.

Segundo o Censo Demográfico do IBGE, 2000, registrou-se uma população de 17.165 habitantes, dos quais, 6.684 são residentes na zona urbana e 10.481 residem na zona rural do município. Este é um dos municípios em todo o país em que a taxa de urbanização situa-se abaixo da metade da média nacional, com um índice de

aproximadamente 39%, isto é, mais de 60% dos habitantes do município residem na zona rural.

O município do EC-IV conta com 45 escolas que se destinam à oferta da educação básica; dessas, 39 pertencem à rede pública do ensino municipal. A rede do ensino público estadual conta com apenas 5 escolas e a rede particular dispõe de um único estabelecimento de ensino.

A Secretaria Estadual de Educação da Bahia (SEE), computou, no ano de 2001, um total de 7.707 alunos matriculados nas redes públicas de ensino municipal e estadual, conforme a Tabela 8, mais adiante.

Atualmente, a rede de ensino municipal comporta os três níveis de ensino: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. O município conta também com um estabelecimento da APAE dedicado ao ensino especial, e a prefeitura local paga o salário de três professores que trabalham nesta instituição.

Como os recursos do Fundef não são extensivos à educação infantil e este município mantém mais de 1.000 alunos matriculados neste nível de ensino, cerca de 41% dos impostos recolhidos pela prefeitura são investidos na educação infantil, resultando assim num investimento de mais de 25% de sua receita em educação, segundo o *Relatório de Pesquisa sobre a Implantação e Impacto do Fundef em Estados e Municípios – Bahia, ISP/UFBA, 2002*.

Mesmo assim, conforme o dirigente máximo da educação local, com o apoio do governo federal, o Fundef significa um “recurso sagrado” para o município. A Secretaria dispõe agora de uma autonomia financeira que antes não tinha, uma vez que agora, segundo o próprio secretário de educação: “posso fazer maiores investimentos”. Neste sentido, declarou-nos, ainda o mesmo dirigente que: “Isso tem permitido, na verdade, um grande avanço do ponto de vista até da qualificação profissional e na

melhoria da qualidade do ensino no âmbito municipal.”

Observando a Tabela 8, abaixo, podemos constatar a evolução de matrículas no município do estudo de caso IV, considerando as duas redes públicas e os números totais. Estes números compreendem os níveis da pré-escola (educação infantil) até o ensino médio e são indicadores da forte presença da rede pública municipal na educação infantil, no ensino fundamental e até no ensino médio, na modalidade magistério (antigo curso normal), no período de 1996-2001. A partir do segundo ano de implantação do Fundef, registramos, também, um decréscimo de alunos matriculados nas duas redes de ensino.

Tabela 8 – Evolução das matrículas por níveis e modalidades de ensino segundo as redes municipal e estadual, 1996-2001.
Município do EC - IV

Educação Básica e Redes de Ensino		1996	1997	1998	1999	2000	2001
Educação Infantil	RM	1.116	928	798	939	1.292	1.082
	RE	637	667	0	128	0	0
Ensino Fundamental	RM	2.631	2.415	4.200	3.833	3.528	3.131
	RE	2.522	3.549	2.344	2.365	2.375	2.273
Educação de Jovens e Adultos	RM	0	0	0	0	0	0
	RE	0	150	0	0	0	0
Ensino Médio	RM	456	600	746	873	1.157	791
	RE	0	0	0	0	0	430

Fonte: SEC. MEC/INEP.

Legenda: RM = Rede Municipal; RE = Rede Estadual.

No período focado na Tabela 9, abaixo, podemos constatar que não houve, no período de 1996-2001, crescimento do número de estabelecimentos de ensino destinados a atender as matrículas na educação básica, neste município, com uma forte desativação do número de escolas da rede pública estadual, sem se revelar que tenha

havido uma transferência dessas escolas para o incremento da municipalização do ensino.

Tabela 9 – Número total de estabelecimentos de ensino da educação básica, segundo as dependências administrativas das redes públicas, 1996-2001. Município do EC - IV

Redes de Ensino/Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Escolas Municipais	38	40	43	39	40	39
Escolas Estaduais	9	12	5	5	5	5

Fonte: SEC. MEC/INEP.

Finalmente, na caracterização deste cenário, vale reconhecer, mais uma vez, que no município do Estudo de Caso IV, as mudanças para melhor, verificadas no sistema de ensino local, tanto na qualidade do ensino e do material didático, na satisfação e empenho do professorado, quanto nas instalações físicas dos prédios escolares e na oferta do transporte escolar regular, segundo o secretário de educação e os próprios membros do Conselho do Fundef, devem-se à implantação do Fundef e a um compromisso mais efetivo e transparente com a educação neste município, sobretudo, a partir de 2001.

Na seção seguinte, vamos apresentar os principais aspectos institucionais (governo municipal) e das entidades da sociedade civil na criação e instalação do órgão colegiado do Fundef, bem como caracterizar quem são os representantes da sociedade civil neste órgão de controle social, traçando o perfil dos conselheiros nomeados pelo poder executivo, em outubro de 2001, para dar início à re-organização e cumprimento das atribuições do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef neste município.

5.4.2 O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef: criação do órgão colegiado de representação social e perfil dos conselheiros

5.4.2.1 Criação e instalação do Conselho

Neste município, o Conselho foi criado em 30 de dezembro de 1997 e em 11 de janeiro de 1999 foi divulgado, através da Secretaria Municipal de Educação, um “Edital de Convocação” para escolha e indicação da primeira composição de membros representantes das entidades civis que compõem a comunidade escolar local no conjunto de escolas do ensino fundamental. Contudo, apesar de criado oficialmente no final do ano de 1997, o Conselho só veio a ter a sua primeira composição nomeada pelo prefeito em 18 de setembro de 2000, conforme Decreto Municipal nº 21/00.

Para o biênio 2000-2001 foram nomeados cinco conselheiros titulares e seus suplentes, representando as seguintes entidades e instituições: a) poder executivo municipal; b) professores da rede municipal de ensino; c) pais de alunos da rede municipal de ensino; d) servidores da rede municipal de ensino; e) Conselho Municipal de Alimentação Escolar¹⁸. Entretanto, não houve sessão de instalação do Conselho e, conseqüentemente, não houve a posse desses conselheiros. Mas, de uma forma inusitada, o CAFundef local teve o seu regimento interno (RI), instituído em 19 de julho de 2000 (veja-se nos anexos cópia do Regimento Interno), através de um Decreto Municipal sem número que o tornou público.

O órgão colegiado de acompanhamento e controle social do Fundef apresenta-se com uma peculiaridade única: teve a iniciativa da SME local de publicar um Edital para compor a primeira gestão do órgão colegiado do Fundef. Com isso, fez uma ampla

¹⁸ Na época, apesar de criado oficialmente através da Lei municipal nº 105, de 19 de setembro de 2001, o Conselho Municipal de Educação ainda não estava composto pelos membros efetivos, nomeados pelo prefeito, o que só veio a ocorrer a partir de 20 de dezembro de 2001, mediante o Decreto municipal nº 123.

divulgação para indicação do primeiro grupo de membros do Conselho. Porém, não cumpriu o prazo de 180 dias estipulado pela Lei 9.424/96, cuja criação dos Conselhos deveria se dar no decorrer do primeiro semestre de 1997.

Na sua composição, traz curiosamente uma representação (titular e seu suplente), atribuída ao Conselho Municipal da Alimentação Escolar (CMAE). No art. 1º, parágrafo 1º, Lei nº 031, de 30 de dezembro de 1997, contém uma compreensão adequada à necessidade do respaldo de legitimidade social na nomeação dos representantes das entidades civis que diz: “Os membros do Conselho serão indicados por seus pares ao prefeito que os designará para exercer suas funções”.

Este órgão colegiado do Fundef, é um dos que, no Estado da Bahia, também vinculam os estatutos do Conselho ao que dispõe a Lei Orgânica do Município (LOM), além da própria lei de criação. Este fato inusitado com relação a outros conselhos, é de natureza mais democrática, mas, como dizem os lusitanos num dito popular: “Muita uva para pouca parra”. Então o que vimos é que os desdobramentos futuros em termos de funcionamento efetivo deste CAFundef não vão se pautar por uma gestão democrática e transparente.

Um ano mais tarde, em 11 de janeiro de 1999, a Secretaria Municipal de Educação (SME) parece ter despertado para a necessidade de compor o Conselho de Acompanhamento do Fundef por imposição da Lei Federal nº 9.424/96. Contudo, não nos consta que tenha havido alguma penalização às autoridades locais por não terem cumprido no prazo determinado, a referida lei federal. Desse modo, a SME publicou um Edital de Convocação (nº 01/99), aqui também nos parece uma inovação, talvez por conta de ser um município pouco populoso, nos seguintes termos:

Aos onze dias do mês de janeiro de hum mil novecentos e noventa e nove, o secretário municipal de educação no uso de suas atribuições legais, através do presente Edital torna público que ficam convocados todos os professores, diretores, servidores de educação e pais de alunos da rede municipal do ensino fundamental e aos que deste Edital conhecimento tiverem, que a Secretaria de Educação deste Município realizará dia 18 de janeiro de 1999, às 10:00 horas, na sala de reuniões da Secretaria, sito a praça Castro Alves, 118 – nesta cidade, Assembléia para eleições dos respectivos representantes membros titulares e suplentes do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, obedecendo a seguinte ordem do dia: a) eleição do membro representante titular e suplente dos professores e diretores de escolas da rede municipal; b) eleição do membro representante titular e suplente dos servidores de educação da rede municipal; c) eleição do membro representante titular e suplente dos pais de alunos da rede municipal. (Cf. Edital de Convocação nº 01/99).

O CAFundef deste município permaneceu, depois de sua criação, mais de um ano sem funcionar. Após a reunião geral de todos os segmentos sociais que interagem com a rede municipal de ensino, finalmente foram nomeados os cinco membros representantes da primeira composição do órgão colegiado do Fundef local. Conforme os depoimentos dos nossos entrevistados, apresentados e analisados nas seções deste Estudo de Caso IV, essa primeira composição não chegou a atuar de fato, como também não se tem informação no município se houve a seção de instalação do Conselho, mas teve como presidente do Conselho o próprio secretário municipal de educação da época.

O regimento interno (ou estatutos) do CAFundef foi instituído mediante um decreto municipal sem número, em 19 de julho de 2000, ou seja, dois anos e meio depois da lei de criação, e mais de um ano e meio depois da aparente intenção

democrática, com o uso de um Edital de convocação, para as eleições dos representantes da sociedade civil.

O regimento interno (RI) deste Conselho tem alguns dispositivos que merecem relevo neste estudo de caso. Nesse sentido, queremos ressaltar o título contido neste documento institucional que trata da *Denominação, Fins e Composição* do Órgão Colegiado do Fundef. O Decreto sem número, de 19 de julho de 2000, que instituiu o Regimento, proclama que o Conselho: “[...] é um órgão consultivo e deliberativo nos assuntos que envolvem o recebimento e a aplicação dos recursos financeiros repassados ao município pelo referido fundo.” (Cf. Art 1º do Regimento Interno do CAFundef).

Consta deste regimento interno as seguintes competências:

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 e se os valores estão calculados corretamente. (Cf. Art. 2º, inciso II do Regimento Interno).

Supervisionar o censo escolar anual, comunicando ao chefe do executivo municipal, para providências, qualquer irregularidade porventura encontrada, inclusive erros ou falhas ocorridas em outros municípios, caso cheguem ao seu conhecimento, a respeito da quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental, para fins de rateio das quotas do Fundef. (Cf. Art. 2º, inciso V do Regimento Interno). (Sem grifos no original)¹⁹.

¹⁹ Há alguns indícios neste documento – Regimento Interno – de que, possivelmente, ele não seja o resultado de uma discussão e elaboração do próprio grupo de conselheiros nomeados pelo poder executivo municipal para organizar e fazer funcionar o órgão colegiado de representação social do Fundef. Temos verificado que, em outros municípios desta investigação, os dispositivos proclamados e a redação utilizada são semelhantes, o que nos leva a levantar a hipótese de que talvez exista uma reprodução deste tipo de documento pelo interior do estado para uso dos Conselhos do Fundef.

Evidentemente não deve ser fácil encontrar entre os conselheiros do CAFundef, espalhados pelo Brasil, alguém que domine conhecimentos suficientes para saber acompanhar o processo orçamentário de uma prefeitura e, mais ainda, saber conferir se os valores estão calculados corretamente. Na segunda citação (inciso V), o grifo é proposital para chamar a atenção de uma atribuição significativa, voltada apenas para o aspecto de atrair alunos para melhorar o rateio da sobra de caixa do Fundef.

O chefe do poder executivo tem o dever de aplicar os recursos públicos corretamente, como manda a lei. Aos membros de um órgão colegiado de representação da sociedade civil compete acompanhar e fiscalizar, exercendo o controle social externo à execução orçamentária e à prestação de contas do poder executivo. Parece que este não era o entendimento da administração municipal do período 1997-2000.

Um aspecto positivo, evidenciado no texto do RI do órgão colegiado de controle social do Fundef, é a proposta de cooperação entre poder público e as entidades da sociedade civil na organização do Conselho, conforme está explícito no parágrafo 2º do art. 3º, que proclama o seguinte:

É de responsabilidade do secretário municipal de educação definir os critérios e organizar o processo de escolha dos membros a que se referem os incisos II a IV do *caput* deste artigo e os respectivos suplentes, adotando sempre uma linha democrática na qual se garantirá a participação dos segmentos correspondentes, por meio de um processo eletivo.

Levando em consideração a discrepância entre a linha democrática do regimento e o não cumprimento das suas determinações na prática, como veremos mais adiante na seção de funcionamento do CAFundef, este caso parece-nos uma típica situação de

órgão colegiado de representação social que atendeu formalmente aos procedimentos legais, com pleno revestimento democrático formal, mas que não teve *apetite* político para instalar-se de fato e agir na plenitude das suas funções. Por tudo isso, parece que o Regimento do CAFundef do Estudo de Caso IV é mais um instrumento jurídico, feito sob encomenda do poder executivo municipal, um produto típico para inglês ver, como se diz na cultura popular.

Ante o descrédito e as denúncias que abalaram a implantação do Fundef local, no período de 1998-2000, o município se transformara em inadimplente dos programas de cooperação e assistência técnica do governo central. Esses programas chegam aos municípios e aos estados federados, mediante a celebração de convênios com a União. O município do estudo de caso IV, a partir de 1999, passou a ter imensa dificuldade para se beneficiar desses programas oficiais de repasse de recursos adicionais na área da educação básica.

A partir da nova administração municipal, através do seu secretário de educação, este representante e os demais ficaram sabendo da situação em que se encontrava o CAFundef deste município e da importância de colocá-lo em funcionamento imediato para o período de novembro de 2001 a outubro de 2003, com uma nova composição de membros que refletisse as entidades civis de representação local, vinculadas ao ensino fundamental regular.

Segundo nos declarou, em entrevista, o dirigente máximo da educação no município do EC-IV, a ele coube a tarefa de reorganizar o Conselho do Fundef, divulgando a importância do município ter este órgão colegiado em pleno funcionamento. Nesse sentido, convidou professores e outras categorias ocupacionais para representarem as respectivas entidades civis que deveriam integrar esta composição do Conselho.

Vale ressaltar que três dos representantes indicados e nomeados pelo prefeito, o foram pelo processo de escolha referendado pelas respectivas bases sociais, ou seja, essas consultas foram planejadas e executadas pelo Sindicato dos Professores Municipais (SPM), filiado à APLB-Sindicato. Assim, a APLB indicou os nomes para as seguintes representações: dos professores e diretores, dos servidores das escolas do EF e a do Conselho Municipal da Alimentação Escolar (CMAE).

Relativamente à participação direta do sindicato dos professores ao lado das respectivas comunidades de cada escola, tanto nas definições das demandas específicas por educação escolar, quanto na organização e elaboração das escolhas dos seus representantes nos órgãos colegiados locais, o processo se deu pela indicação direta das respectivas bases sociais das categorias envolvidas no dia-a-dia da comunidade escolar. A este propósito, disse-nos um dirigente sindical local que:

[...] Criou as associações de pais de alunos [por grupo de escolas], isso facilita a observação da comunidade, é apenas uma ajuda na organização dos pais, não precisa o prefeito estar lá vendo o que precisa para a comunidade, a própria associação vê o que precisa para a comunidade, e procura resolver. Eles [os pais] são associados têm vínculo com a prefeitura, então cada dia que passa ele [o prefeito] só faz facilitar.

[...], a comunidade participa de tudo que tem na educação. Todo evento e reuniões ela sempre está presente.

É muito boa a participação porque não fica uma coisa assim: o prefeito disse que tem que ser, não. A própria comunidade escolheu aquele membro, representante dali e ele tem como dizer o que mais necessita, e o prefeito não vive ali, quem vive ali são os sócios dali, são os representantes dali. Então, não é o prefeito, o prefeito só passa. (Cf. Relatório de Pesquisa, UFBA-ISP, 2002).

O grupo de cinco conselheiros do CAFundef foi oficialmente empossado pelo secretário municipal de educação no dia 8 de novembro de 2001. Assim, pode-se afirmar que, neste município, o Conselho só começou a funcionar de fato a partir desta data e por isso, somos inclinados a denominar esta composição de conselheiros como a primeira gestão, de fato e de direito, para “tirar o órgão do papel”.

No grupo dos novos conselheiros, uma novidade neste município do EC-IV é a inclusão de um representante do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CMAE) e seu suplente. (Cf. nota 1).

Segundo as entrevistas que fizemos com o representante do poder executivo no Conselho, declarou-nos o mesmo que:

Eu trabalhava na época na Câmara de Vereadores e pelo que eu acompanhei, o Conselho na época não funcionava, só existia no papel. Mas na prática o Conselho não funcionava até pelo fato de ser integrado pela maioria das pessoas ligadas à administração, aconteciam algumas irregularidades e acho que o Conselho que não se reunia, não tinha no caso assim poder de atuação. Era um conselho assim, teórico, que não existia na prática, só na teoria.

Visão idêntica têm os outros três membros do Conselho de Acompanhamento do Fundef, visto que também não sabem quando se deu a criação nem a instalação do órgão, mas que “sabiam que existia apenas no papel”. Sintetizando a opinião de todos, diz-nos, ainda, o representante do poder executivo a este respeito o seguinte:

[...] Até final de outubro do ano passado [2001], nós sabíamos da existência do Conselho no papel.

[...] O próprio secretário de educação, nos disse que o Conselho existia no papel mas que era importante que ele funcionasse [...]. Ele, então, conversou com alguns professores e comigo também, e nós acabamos aceitando.

5.4.2.2 Quem são os representantes da sociedade civil – alguns aspectos do perfil dos conselheiros

Na caracterização dos membros do CAFundef, representantes das entidades civis que compõem a comunidade escolar, abordaremos alguns dos aspectos do perfil desses conselheiros de forma global, considerando a identidade de opiniões no conjunto de quatro dos cinco membros, nomeados em 24 de outubro de 2001. Nas diversas visitas que realizamos ao município, como também na reunião que observamos, seguida do momento da realização das entrevistas, o representante dos servidores das escolas do ensino fundamental não se fez presente, nem o seu suplente. Assim, esta representação da esfera da sociedade civil ficou sem ser entrevistada. Quando realizamos as entrevistas com os conselheiros do CAFundef do município do EC-IV, estavam todos no sexto mês de experiência de membros do órgão.

Em seguida, passaremos a descrever o perfil de cada um desses quatro conselheiros, considerando as entrevistas realizadas e segundo as categorias de análise mais relevantes para este Caso IV, com ênfase nas opiniões não idênticas explicitadas nas entrevistas.

Os quatro conselheiros têm em comum a formação no Curso Normal, magistério primário, no nível de 2º grau. Assim, três desses membros exercem a ocupação de

professor, sendo que o representante do poder executivo local, apesar de ter também o curso de magistério primário, não exerce a ocupação de professor. O tempo médio de experiência dos três conselheiros, na prática do magistério primário, é de quinze anos. Dois outros pontos em comum entre os quatro conselheiros são, primeiramente, aquele que se refere ao fato de que todos são funcionários da prefeitura local, sendo dois efetivos e dois contratados pelo atual governo, enquanto os três membros professores trabalham apenas na rede municipal de ensino; dois destes representantes são professores do quadro efetivo e um deles mantém a relação de professor contratado pela atual administração municipal. Em segundo lugar o que se refere ao fato de não existir entre esses conselheiros nenhum aposentado, estando todos na ativa do serviço público municipal.

O atual grupo de conselheiros teve a oportunidade de assistir a um seminário de capacitação em Salvador (junho de 2002). Segundo nos declararam, em dois dias de atividades foram divulgadas e analisadas as experiências de alguns outros Conselhos do Fundef da Bahia e de Sergipe. Nesse sentido, disse-nos o representante do poder executivo: “Nós voltamos assim enriquecidos, de coisas que são atribuição do Conselho e que a gente não tinha conhecimento”. A propósito desses cursos de capacitação e treinamento para o exercício das funções de conselheiro do Fundef, o representante do poder executivo é de opinião que: “É preciso, aqui não houve, eu particularmente dei alguma lida em algumas coisas que falavam sobre o Conselho do Fundef antes de participar. No entanto, eu acho que deve no caso oferecer assim seminários, palestras [...]”.

Ainda no tópico de capacitação/treinamento do conselheiro para o exercício das funções de acompanhamento (fiscalização) e controle social dos recursos do Fundef, alguns destes membros não receberam nenhum curso de capacitação, oferecido pelo

MEC para treinamento dos conselheiros. O recurso utilizado para tomarem conhecimento de algumas medidas e regras de conduta no acompanhamento e controle social, foi através da leitura de folhetos informativos sobre o funcionamento do Fundef. Mas, de um modo geral, há uma grande lacuna por parte dos conselheiros com relação ao não conhecimento de leis e outros procedimentos legislativos próprios para o desempenho a bom termo das atribuições determinadas pela Lei nº 9.424/96.

No item relativo ao que significa para cada membro do Conselho participar de um órgão colegiado como o Conselho de Acompanhamento do Fundef, as respostas se assemelham, e todos opinaram no sentido de que se trata sempre de um ato de “muita responsabilidade”. Por exemplo, para o conselheiro representante dos pais de alunos participar de um órgão colegiado como o do CAFundef, significa o seguinte: “Eu acho que é uma grande responsabilidade da parte de quem participa. Primeiro, verificar todos os atos, se estão sendo cumpridos ou não; e segundo, a responsabilidade que temos de passar, no meu caso para os pais. Eu acho que é uma grande responsabilidade.”

Quanto à compreensão do representante do poder executivo acerca do que significa ser conselheiro do Fundef, o mesmo esclarece que seria contribuir, “dar minha parcela de contribuição para fiscalizar os recursos da educação [...]”.

Esse mesmo representante afirma ainda quanto à sua percepção acerca do que significa exercer a representação de uma instituição pública, no caso o governo municipal, no CAFundef (a princípio não demonstrou entendimento da pergunta):

É aquilo que eu já disse. Eu até já estou cansado de dizer toda hora, de dar, eu não tenho outra expressão, mas dar a minha parcela de contribuição. Eu acho que é simplesmente isso, quero dar a minha parcela de contribuição. [...] atuando, fiscalizando, acompanhando de perto e só, simplesmente por isso eu quero dar.

5.4.2.3 Representante do poder executivo municipal

O representante do poder executivo municipal, embora com a formação em magistério, nunca exerceu esta ocupação. Atualmente exerce um cargo comissionado na prefeitura, onde trabalha no setor de pessoal, vinculado à contabilidade. Anteriormente trabalhava no departamento de pessoal da Câmara de Vereadores. Em termos ocupacionais, sempre trabalhou ligado ao setor de recursos humanos, cuidando da folha de pagamento da Instituição.

Ao falar do seu papel e fazendo uma auto-avaliação expressou-se do seguinte modo:

Eu acho que eu estou desempenhando dentro das possibilidades, e classifico com um bom desempenho, ainda não diria ótimo, [...] então, eu acredito que o meu desempenho é bom. Estou fazendo o possível na fiscalização, nas confecções das folhas de pagamento, eu tenho acompanhado as escolas, eu tenho visto algumas escolas na localidade de quem mora na zona rural. Eu tenho acompanhado, que serve de exemplo no caso, duas escolas que têm lá que estão com uma boa estrutura física, até se eu percebesse no caso algum problema, hoje eu teria condição, eu teria no caso liberdade de chegar e cobrar do prefeito e comentar com o próprio secretário da educação, falar dos problemas das escolas. Então eu classifico como um bom desempenho, mas que ainda precisa melhorar [...].

Esse representante percebe seus colegas membros do Conselho como pessoas muito motivadas, muito participativas. A descrição abaixo revela bem o sentimento deste conselheiro com relação aos seus pares:

[...] Acho que todos eles gostam de participar, de discutir [...] todo mundo está sintonizado, está todo mundo no mesmo, com o mesmo objetivo e não tem dizer que tem aquele que está mais empenhado, aquele que está mais acomodado, não, todos, isso aí sem problema nenhum, está todo mundo motivado da mesma forma, todo mundo com o mesmo pensamento, quem sabe levar o Conselho daqui um dia [ri] a ser um Conselho modelo é para a região [...] O Conselho é feito de pessoas esclarecidas e que estão se esforçando [...] A gente tem consciência de que a gente precisa melhorar [...] A gente está disposto a aprender mais.

5.4.2.4 Representante dos pais de alunos

O conselheiro representante dos pais de alunos das escolas do ensino fundamental foi escolhido, numa reunião de pais, em uma das escolas da rede municipal, e contou com o apoio da organização e mobilização dos professores e dos pais de alunos pela APLB-Sindicato, Núcleo Regional local. De modo que, na altura da reunião de pais, conduzida por uma das escolas da rede municipal do EF, foi escolhido e indicado para ser membro do CAFundef um pai de aluno que também é professor contratado na mesma escola. A esse propósito, disse-nos o próprio representante dos pais de alunos: “Quem indicou-me foi a direção da Escola em que eu trabalho. Existe reunião de pais na Escola, convocada pela Escola para os pais se inteirarem da vida escolar dos filhos.”

No Conselho, este representante exerce o cargo de 2º secretário, cuja função consiste em substituir o 1º secretário e transcrever a Ata da reunião.

Sobre o aspecto de auto-avaliação, quisemos estabelecer uma relação entre a auto-avaliação, o desempenho do conselheiro e a entidade que o mesmo está

representando no órgão colegiado do Fundef. Neste sentido, o conselheiro vinculado aos pais de alunos, afirmou-nos o seguinte: “Bom, eu acho que a minha participação no Conselho está sendo boa. Porque estou me integrando no assunto, e a partir daí, quando marcarmos uma reunião com os pais, eu já terei informações concretas para passar pra eles, as devidas”.

Com relação à avaliação da atuação dos conselheiros, na atual gestão do CAFundef (2001-2003), ressaltamos os seguintes comentários feitos por este representante:

Atuação muito boa, principalmente em se tratando do presidente do Conselho. É uma pessoa que presta conta de tudo. Toda reunião ela convoca todos os membros, e ela é uma pessoa que tem total responsabilidade, no sentido de prestar contas de tudo para todos nós.

Segundo ainda este membro do CAFundef, de um modo geral, todos são “atuantes”, tanto na fiscalização, quanto apresentando idéias nas reuniões, enfim, participando das reuniões com muito interesse.

Achamos também significativa a fala deste representante no tocante à relação que mantém com os seus representados e por isso a transcrevemos abaixo:

Eu estou achando válido, né? Porque tudo deve ser prestado conta. Do que fazemos, em que atuamos. Eu acho que nós temos que dar conta de tudo que é feito. Então eu estou achando que é importante, porque estão prestando conta e nós prestamos conta também em outra parte. Aos outros professores, no caso os professores do município ficam

sabendo porque a gente participa o que houve e quando há necessidade de se comunicar. [...].

5.4.2.5 Representante dos professores e diretores do ensino fundamental

Este membro do CAFundef foi indicado pela APLB em reunião de professores, e é o atual presidente do Conselho. Também já ocupou o cargo de presidente tesoureira na APLB-Sindicato.

Quando abordado acerca da sua auto-avaliação, deu-nos a seguinte resposta: “É, ainda sou calouro, mas eu acho que com o tempo vou me integrar melhor [...] eu estou procurando me esforçar o máximo para que eu possa ter um bom trabalho no Conselho”.

O conselheiro afirma que tem um excelente relacionamento com os seus pares. Percebemos que todos os conselheiros têm um bom conceito do presidente do CAFundef e este dá a seguinte resposta quando perguntado sobre o desempenho dos seus pares: “Todos são atuantes na fiscalização, levam idéias para a reunião, participam das reuniões”.

Quanto à fiscalização sobre a aplicação dos recursos do Fundef em cada escola da rede, objetivando verificar como esses recursos se fazem presentes na melhoria da escola, bem como a própria comunidade fica sabendo das ações do Fundef na escola, disse-nos também o conselheiro presidente: “Eu acho que agora vai ficar sabendo. Agora está com mais transparência, mas antes não se sabia”.

O conselheiro presidente, que representa os professores e diretores, reconhece que não há vantagem nenhuma no exercício desta função, e que: “Só tem trabalho. Em um ponto é bom participar das coisas porque no momento em que a gente participa a gente se envolve mais”.

A questão da auto-avaliação, que fala sobre o desempenho do representante e do modo como ele se relaciona com os seus representados, é vista pelo conselheiro presidente do órgão colegiado do Fundef, do seguinte modo: “Eu estou procurando me esforçar o máximo para que eu possa ter um bom trabalho no Conselho”.

5.4.2.6 Representante do Conselho Municipal de Alimentação Escolar

Este membro ocupa o cargo de secretário do CAFundef desde novembro de 2001, é quem redige as Atas, faz a leitura da Ata da reunião anterior, acompanha toda a documentação do órgão, além de “fazer parte das visitas às escolas [e] de tudo que é Fundef, eu estou presente”.

Ele faz uma avaliação boa do seu desempenho e quando perguntado sobre este assunto, dá a seguinte resposta: “[...] A gente se avaliar assim é difícil [...] mas eu acho assim entre bom e, eu acho que é bom, não excelente, acho que não porque sou muito tímida, eu assim fazendo aquela coisa toda, mas fica no bom”.

Falando dos seus colegas conselheiros, tentando avaliar sua atuação, diz o seguinte: “Todos são atuantes, todos responsáveis [...] Não botam dificuldade para uma reunião qualquer hora que seja [...]. Eu acho pessoas responsáveis e capazes”.

Sobre a função do CAFundef, disse-nos este representante que tem noção da principal razão de ser do Conselho, mas que “o acompanhamento ou fiscalização é mais difícil de se fazer mesmo porque não tem conhecimento em contabilidade pública”. Afirmou-nos então que os seus pares “não têm o hábito de conferir processos e analisar a prestação de contas, mas sabem acompanhar onde e em que os recursos estão sendo aplicados”.

Na visão deste representante, sobre as expectativas do prefeito no que diz respeito ao funcionamento do CAFundef, o gestor municipal “acha o Conselho ótimo”,

como também, “o que o conselho precisa ou pede ele [o prefeito] atende”. Nesse sentido, considera ainda este conselheiro que: “O Conselho é um trabalho a menos para ele, né? Porque já está ajudando na administração dele; ele gosta muito do Conselho”.

5.4.3 Como funciona o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef

Nesse Conselho, as reuniões são mensais, há um registro de Atas, e a assiduidade é cobrada pelo presidente. O local de reunião era no auditório da prefeitura, mas, com a construção da maternidade, a Secretaria Municipal de Saúde teve que ceder seu prédio para as instalações do hospital e esta veio ocupar o auditório. De um certo tempo para cá, o Conselho tem se reunido em uma sala localizada na parte de trás da prefeitura. Um espaço inadequado que interfere no próprio funcionamento do órgão mas, segundo o representante do poder executivo, o CAFundef, quando solicita, é assistido com todo o apoio da prefeitura, numa outra sala, onde existem todos os equipamentos necessários, inclusive computador e telefone, para os conselheiros trabalharem.

Fomos informados que o lugar onde as reuniões acontecem atualmente é provisório e há uma expectativa dos conselheiros em terem uma sede própria para funcionamento no próximo ano. A partir de então, o Conselho do Fundef poderá contar com equipamentos de apoio, armários, mesas e cadeiras. Esse anseio é bem explícito na seguinte fala do representante do Conselho Municipal de Alimentação Escolar: “só estamos necessitando mesmo de um local, para a gente ter aquele local e ter assim um computador, ter um armário, um arquivo [...]”.

Os demonstrativos financeiros, relatórios, balancetes, extratos bancários e outros

documentos oficiais sobre o Fundef são apresentados pelo secretário de finanças, quando solicitado pelo Conselho de Acompanhamento do Fundef, conforme nos relatou o representante do poder executivo. Soubemos, durante a observação de uma reunião do Conselho, que freqüentemente os membros deste órgão colegiado solicitam à prefeitura os documentos contábeis relativos à conta Fundef para uma vistoria e posterior confrontação, nas escolas, sobre a veracidade dos dados lançados nesses documentos. Entretanto, estes conselheiros não praticam a análise dos processos de pagamento das prestações de contas, o que acreditamos ser em decorrência da falta de capacitação adequada a este tipo de acompanhamento. Como podemos perceber, pela fala do conselheiro presidente do órgão, ao ser questionado se receberam treinamento para exercer essa atribuição de acompanhamento dos documentos contábeis: “Ainda não. Tem um rapaz no sindicato que disse, que se quisermos, ajuda fazendo treinamento com o pessoal”.

Comparando as duas gestões do executivo municipal e as relações mantidas com a APLB, diz o conselheiro representante da SME que “não era um relacionamento cordial, era um relacionamento totalmente diferente do que existe hoje”. Assim, na visão deste membro do CAFundef, apesar de raramente se encontrar nos outros municípios um relacionamento equilibrado e proveitoso, no seu município, hoje é totalmente diferente porque: “pela primeira vez a gente está vendo isso [um bom relacionamento] e, graças a Deus, é muita alegria que a gente vê, nesse comportamento”.

Do mesmo modo, o representante do CMAE e o presidente do órgão colegiado do Fundef fazem respectivamente os seguintes comentários sobre as relações do CAFundef com a APLB-Sindicato: “As relações são perfeitas, sempre que o pessoal da APLB quer informação a gente passa para eles. E o que eles têm também de informar

para a gente eles também passam. A relação é boa”. Confirma o conselheiro presidente que: “O CAFundef vem fazendo um trabalho de mãos dadas com a APLB, está sendo assim uma parceria da APLB com o Conselho”.

Relativamente à entidade civil de representação dos pais de alunos das escolas do EF da rede municipal, disse-nos o representante do prefeito que essa entidade não existe no município. Portanto, toda iniciativa para contatar os pais é feita através das próprias escolas, ou do sindicato dos professores, nas respectivas comunidades, com ou sem Conselho Escolar. Situação confirmada pelo próprio representante dos pais de alunos quando lhe indagamos acerca do modo como repassa aos pais (dando-lhes satisfação) os seus atos, bem como o que foi decidido nas reuniões do CAFundef. Disse-nos, então, o representante dos pais de alunos que:

Vamos ter reuniões ainda, porque eu, [...], eu assumi a partir de novembro [2001], né? Então foi justamente no período de férias, agora que eu retornei é que iremos marcar uma reunião com os pais para prestar contas das minhas ações como representante dos pais.

Indagado acerca das visitas que os conselheiros fizeram recentemente às escolas do município e sobre o modo como dão satisfação à comunidade escolar sobre a função do Conselho, bem como se conferem notas fiscais e prestação de contas do Fundo, declarou-nos o representante do poder executivo que:

O setor de contabilidade [da prefeitura] contabiliza as despesas. [...] o pessoal [os colegas conselheiros] só acompanhou [...], não participei no sentido de ver se realmente que a folha de pagamento da prefeitura

forneceu para eles levar [às escolas] uma folha de pagamento comparando para ver se aqueles professores pagos com os 60% são realmente aqueles que estão com turmas de 1ª à 8ª série e, nesse trabalho que eles fizeram, eles puderam no caso comparar o que realmente viram em sala de aula e o que é realmente, se esses professores estão realmente em sala de aula, com o pessoal do ensino fundamental, se são os mesmos que estão na folha sendo pagos com o recurso do Fundef. Além também de ver as estruturas das escolas, se estão pintadas, se estão limpas, o telhado se não têm vazamento, o comportamento do professor, a visita foi nesse sentido.

Quanto à fiscalização sobre a aplicação dos recursos do Fundef em cada escola da rede, objetivando verificar como esses recursos se fazem presentes na melhoria do ensino, bem como a própria comunidade fica sabendo das ações do Fundef na escola, disse-nos também o conselheiro presidente o seguinte: “Eu acho que agora vai ficar sabendo. Agora está com mais transparência, mas antes não se sabia”.

Os depoimentos dos conselheiros fornecem subsídios ao Conselho de Acompanhamento do Fundef, no sentido de reconhecer que as visitas às escolas se constituem em algo absolutamente indispensável e a ser incrementado cada vez mais pela dinâmica da atuação do Conselho. Esse procedimento é válido tanto para realmente exercer um papel fiscalizador sobre a aplicação dos recursos e as melhorias produzidas localmente, quanto para estimular, para mostrar empenho no fazer da educação no município e para incentivar a participação de todos no envolvimento e compromisso. Abaixo, reproduzimos pequenos extratos colhidos durante a reunião observada:

E a gente pode perceber, né? Que a aplicação adequada desses recursos, a gente vê que é melhoria salarial para os professores [...] Os alunos vão ter melhores condições em ter um ambiente adequado para eles, né? Mais adequado, mais aconchegante, e é esse nosso objetivo

de tentar lutar, buscar ajuda no que tiver ao nosso alcance [...]. Hoje o próprio professor se sente responsável em estar na sala de aula no seu horário, **a gente passou assim nas escolas já tarde e o pessoal estava terminando de concluir não sei o quê, acabou aquela agonia** [...]. Hoje já vê assim o compromisso que o pessoal assume. (Cf. depoimento do vice-presidente do órgão).

[...] Eu estou otimista e acredito no próximo ano a gente vai dar uma parcela maior de contribuição né? É no acompanhamento direto nas escolas, edificando mais, integrando mais, aquela visita constante, que fizemos o que estava dentro das possibilidades e no próximo ano os caras acompanhar bem mais, acompanhar e ajudar, dar nossa contribuição já que o Conselho tem um papel importante nesse acompanhamento aí. (Cf. depoimento do representante da SME).

[...] e o próprio Conselho agora que fez as visitas às escolas pôde constatar no caso que os professores que realmente estão recebendo os 60% são aqueles que estão em sala de aula com todo o pessoal do ensino fundamental. (Cf. depoimento do representante da SME).

[...] O pessoal todo em sala de aula, que constatou realmente o que a gente visitou, fomos de sala em sala [...], pôde constar isso e inclusive a gente fez até assim uma observação na folha que foi fornecida pela Secretaria, a gente colocou direitinho para poder, se no caso [tivesse] alguma dúvida recorrer lá e verificar direitinho, mas os professores estão todos ocupados realmente em sala de aula, não fugiu ninguém do padrão. (Cf. depoimento do vice-presidente do órgão).

5.4.4 Observando uma reunião do Conselho

No dia 28 de novembro de 2002, observamos uma reunião ordinária do CAFundef do EC-IV previamente convocada pelo presidente do órgão. A reunião transcorreu numa sala localizada na parte de trás da prefeitura local, no horário das 14 horas. Disse-me a presidente que as reuniões do Conselho costumam ser no Auditório

da Prefeitura, mas que, neste dia, o local estava sendo ocupado por um outro evento da Secretaria Municipal de Saúde.

Logo no início, alguns conselheiros falaram que essa reunião estava sendo aguardada com um certo nervosismo, porque, em seguida à mesma, eu iria fazer uma série de entrevistas aos conselheiros que ainda não tinham sido entrevistados. Quando souberam que as entrevistas seriam gravadas, os membros do CAFundef ficaram mais nervosos ainda, segundo me declararam no início da reunião.

Presentes à reunião quatro conselheiros titulares e dois conselheiros suplentes. Os membros titulares presentes a esta reunião correspondiam às seguintes representações: 1. Representante dos professores e diretores – presidente do órgão; 2. Representante dos pais de alunos – segundo secretário; 3. Representante do poder executivo municipal; e 4. Representante do Conselho Municipal de Alimentação Escolar – primeiro secretário. Os membros suplentes que se fizeram presentes são: o da representação dos professores e diretores (que também é vice-presidente do órgão) e o da representação do poder executivo.

O conselheiro presidente abriu a reunião às 14:25 com uma leitura, a título de mensagem, denominada “A grande locomotiva”. Em seguida, apresentou a pauta, que consta dos pontos: 1. Comentários de visita às escolas; 2. Apresentação dos demonstrativos do Fundef; e 3. O que houver.

A pedido do presidente, o conselheiro suplente representante dos professores apresentou uma espécie de relatório sobre as visitas efetuadas, recentemente, às escolas do EF da rede pública municipal. Esse relatório mencionava que foram visitadas 38 escolas, sendo 36 de 1ª à 4ª série, das quais 2 situadas na zona urbana e 34 na zona rural; e 2 escolas de 5ª à 8ª série, sendo 1 na zona urbana e 1 na zona rural. O número de professores de 1ª à 4ª série é de 104 efetivos e de 8 contratados. O total de professores

que se dedicam da 5ª à 8ª série é de 44 contratados. O número total de alunos matriculados no EF é de 3.015; desses, 1.770 são de 1ª à 4ª série e 1.245 estão cursando da 5ª à 8ª série. O relatório das visitas às escolas do EF apresenta-se como uma ação inovadora por parte deste CAFundef. Foi dito que a SME deu total apoio logístico às visitas realizadas pelos conselheiros.

No segundo ponto da pauta, foram apresentados alguns demonstrativos e balancetes de receitas e despesas da conta Fundef no município. Os membros do CAFundef local não analisam os processos de despesas nem acompanham as prestações de contas mês-a-mês. Foi tratada nesta reunião, no item “o que houver”, uma questão referente a dinheiro e que tinha a ver com os salários dos professores e com a possibilidade de sobra de recursos para fazer o rateio, no fim do ano, entre os professores, porque não pode restar saldo para o ano fiscal seguinte. Contudo, parece que neste final de ano de 2002, não vai haver rateio. Até ao final da reunião, os conselheiros conversaram muito sobre as circunstâncias das visitas às escolas, sobre as suas expectativas em relação ao futuro da educação no município, as quais são promissoras, esperança de conseguirem realizar um bom trabalho e poderem gerar uma cultura de participação da comunidade escolar, em tudo que diz respeito às decisões sobre os rumos da educação no município “[...] e tem essa consciência que a gente deve ter daqui pra frente e passar no caso futuramente para outros, no caso de amanhã [vierem] ocupar o nosso lugar, passar as experiências”. (Cf. as palavras ditas pelo representante do poder executivo).

Adiante reproduzimos mais uma fala animada e esperançosa deste final de reunião:

[...] A gente vê agora assim, um compromisso maior dos administradores, né? É colocar cursos para que os professores possam devolver seu trabalho melhor em sala de aula, é o caso agora que a gente já tem alguns, os PCNs, tem aí o PROFA, que isso tudo ajuda a gente fazer, transformar a educação, fazer uma educação diferente. A educação e cidadania. [ri] faz que hoje a gente esteja bem mais motivado. (Conf. fala do vice-presidente do órgão).

Em seguida, farei algumas considerações paralelas à observação da reunião acima.

Uma ausência que logo notei na reunião foi a da representação dos funcionários das escolas do EF da rede pública municipal. Não percebi nenhuma liderança nesta reunião ou mesmo alguém que dirigisse mais os trabalhos perante os colegas. Parece haver um respeito mútuo, um bom conceito entre os pares e, principalmente, a atenção, a motivação para o trabalho e o entusiasmo ao falarem sobre a visita às escolas, o desempenho do Conselho e o reconhecimento da melhoria da educação no município.

Quero deixar registrado também que não percebi, nesta reunião, os conselheiros interessados em acompanhar documentos contábeis, processos e prestação de contas. Eles ouviam os informes levados pelo conselheiro representante do prefeito, tomavam conhecimento dos demonstrativos financeiros, mas não os colocavam em mãos para análise, como se esse fosse o procedimento correto, já que sequer referiam à falta de competência em contabilidade pública para conferir tais documentos.

5.4.5 Algumas considerações tópicas sobre o Estudo de Caso IV

Percebemos no contato direto com estes conselheiros, como os profissionais do magistério do EF, deste município, eram totalmente excluídos de um lugar que lhes

garantissem uma dignidade profissional, um direito à participação nos destinos da sua comunidade mais próxima, e isso tinha como decorrência uma desmotivação, um sentimento de inferioridade e de não vislumbrar a possibilidade de ter um reconhecimento social.

Atualmente, com a mudança da gestão municipal, é visível, na fala dos atuais conselheiros, a alegria e o entusiasmo em vislumbrar o lugar que lhes cabe como atores sociais do processo de transformação do ensino fundamental no seu município. Assim, eles estão empenhados em fazer acompanhamento e controle social sobre os recursos que devem ser aplicados na expansão e melhoria da escola pública elementar e na valorização do magistério.

Esse empenho se nos apresenta quando percebemos o funcionamento simples de um órgão colegiado de representação social, num momento em que estes conselheiros precisam verificar as informações que lhes são repassadas pela prefeitura. Embora estes conselheiros não tenham adquirido as competências de gestão financeira ou até de poder compreender como analisar os dados que estão lançados nos demonstrativos, balancetes e relatórios contábeis, partem então, usando do seu próprio saber, para fazer o exame direto da realidade escolar ao nível do EF, na visita às escolas, executando de forma empírica o controle social sobre a aplicação dos recursos do Fundo no município.

Durante a visita às escolas, estes conselheiros conferem os relatórios sobre manutenção e desenvolvimento do ensino e folhas de pagamento dos professores à conta do Fundef.

6. ANÁLISE COMPARATIVA DOS QUATRO ESTUDOS DE CASO

Os Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CAFundef), destes quatro estudos de caso, foram criados por iniciativa do poder público, como todos os órgãos colegiados deste Fundo. No cumprimento dessa orientação, “[...] as comunidades local e escolar vêm se inscrevendo nos diversos órgãos colegiados prescritos na legislação federal”, (NEVES, 2002, p. 171).

Embora a sociedade comece a mostrar desejos de participação nos destinos da coisa pública, esse movimento ainda é muito incipiente e abrange somente pequenas parcelas da população, geralmente residentes nos médios e grandes centros urbanos do estado da Bahia. Percebemos que, no caso destes quatro Conselhos estudados, aparecem-nos várias semelhanças decorrentes exatamente da origem dessa iniciativa. A proposta de criação dos Conselhos de Controle Social do Fundef tendo chegado “de cima”, por iniciativa da União, e não tendo sido esta mesma proposta elaborada democraticamente pelos atores sociais da comunidade escolar, no processo de definição dessa necessidade, considerando suas vivências cotidianas, sua prática, os atos relacionados com a escola, a própria práxis da gestão democrática da educação, tem como decorrência, evidentemente, um não saber da verdadeira natureza das atribuições, por parte dos membros que compõem esses Conselhos. Saber o que é um órgão colegiado de representação social, saber o que significa de forma ampla ser um representante neste tipo de órgão, saber quais os objetivos a alcançar com o funcionamento do Conselho, são competências ainda não adquiridas pela maioria quase absoluta dos conselheiros destes quatro estudos.

Na medida em que estas competências não foram adquiridas, os conselhos podem correr o risco de ter a sua função desvirtuada, tornando-se um acessório da

administração pública, legitimando as decisões do executivo, como também, podem transformar-se em um mecanismo reiterado de entrave às propostas do executivo, ou até vir a constituir-se num fórum corporativista, perdendo de vista o sentido de representação política e de participação democrática do seu papel dentro da amplitude das políticas sociais em educação. Assim, necessariamente ficarão dependentes à partida, das posições e iniciativas do Poder Público (nas três esferas administrativas), já que este seria o responsável, em princípio, pela iniciativa da capacitação, ou pela viabilização da capacitação destes conselheiros. Sobre este assunto discorreremos mais adiante.

Em decorrência de terem sido criados por imposição da lei para ter acesso e prestar conta dos recursos retidos em nome do Fundef, os Conselhos foram instituídos à pressa. Assim, não houve a suficiente divulgação ou mesmo qualquer propagação dos atos de criação, à exceção do EC-IV que de uma forma intrigante (visto que o Conselho jamais chegou a ser de fato instalado na gestão municipal de 1997-2000) publicou um “Edital”, convocando a comunidade escolar para indicar os seus representantes. O Poder Público local não deu a divulgação ampla a esse ato, mantendo, portanto, a decisão nos corredores da SME.

Inclusive, vários conselheiros entrevistados (nos quatro casos) confirmaram a urgência e displicência na criação dos Conselhos, todos eles dizendo algo próximo desta sugestiva frase de um deles: “O Conselho foi criado só para constar, só no papel”. Portanto, apenas para constar como oficialmente criados perante o MEC. Conforme o Relatório do MEC, Balanço do primeiro ano do Fundef, 1999, cerca de 20% dos municípios da região Nordeste deixaram de criar os Conselhos do Fundef no primeiro ano de sua implantação.

Todos os Conselhos aqui estudados não foram criados no prazo estipulado pela lei e, todos, apesar de criados, não funcionaram de imediato, tendo levado pelo menos de oito a doze meses para começarem a estruturar o seu funcionamento. Este é um aspecto apenas do ponto de vista legal, porque do ponto de vista de assumirem de imediato as atribuições para as quais foram criados, alguns sequer chegaram a analisar as prestações de contas e os processos de pagamentos, enquanto outros, no mínimo, deixaram acumular alguns meses para iniciarem, de fato, o exame da documentação contábil relativa ao Fundef devido à falta de conhecimento sobre o que fazer e como fazer. Essa conclusão corrobora a ponderação de Carvalho e Verhine (1999, p. 22) que afirmam:

[...] o funcionamento desses órgãos vem sendo prejudicado pela carência de pessoas mobilizadas e capacitadas para a participação, pela complexidade dos registros contábeis e demais informações e pela velocidade com que as operações financeiras são implementadas²⁰.

Com essas informações “em mãos” não é difícil concluir os porquês desta defasagem, ou seja, já que não foram as entidades civis aquelas que decidiram pela criação do Conselho, evidentemente não poderiam jamais colocá-los para funcionar de imediato, já que não havia vontade política das mesmas para ativar o seu funcionamento. A necessidade de criação dos Conselhos veio de fora, assim, torna-

²⁰ Cf. CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de e VERHINE, Robert Evan. A descentralização da educação. Salvador, UFBA, 1999 27 p. Mimeo.

se necessário construir um processo de tomada de consciência do significado dos Conselhos e dos caminhos para o seu funcionamento.

Assim sendo, as primeiras gestões dos Conselhos não mantiveram relações com quaisquer entidades associativas de representação de interesse. Constatamos que os segmentos sociais da comunidade escolar representados em suas associações do tipo APLB-Sindicato, Sindicato dos Funcionários Públicos, Associação de Moradores ou Associação de Pais e Mestres, ficaram totalmente à margem do processo oficial de criação e instalação destes Conselhos.

Não podemos analisar o panorama acima, sem nos referirmos ao poder executivo que preside as prefeituras dos municípios. O Brasil, como uma Federação, conhece variadas formas de condução governamental dentro da pluralidade político-partidária que o caracteriza. Desse modo, dependendo da orientação política dos gestores municipais, a relação com esses Conselhos será decisiva para o futuro dos mesmos. Efetivamente a coloração partidária dos prefeitos, bem como a efetiva participação dos vereadores na fiscalização externa dos atos de governo, têm, em princípio, uma grande importância sobre a gestão democrática do ensino e a prática de um controle social transparente sobre as ações governamentais na área da educação.

Vale ressaltar que há municípios que vêm ensaiando caminhos de valorização de participação dos cidadãos, ampliando a democracia, propiciando a participação mais ampliada da sociedade na gestão pública, numa direção já apontada pela CF/88. O poder local dos municípios dos EC-II, EC- III e EC-IV mostra um perfil semelhante ao aqui referido. Seus respectivos gestores incentivam o funcionamento dos CAFundef, cobram relatórios e mantêm-se sempre interessados no desempenho desses órgãos. Entretanto, quanto às suas Câmaras de

Vereadores, não constatamos a mesma vontade de exercitar sua vocação fiscalizadora sobre as ações de governo de modo a prestar contas à população sobre a prioridade das obras a serem realizadas. Além disso, não foram evidenciadas as convocações da população para discutir projetos de interesse popular e a fiscalização adequada à aplicação dos recursos públicos, gerando com isso estímulo à participação direta da sociedade civil, promovendo a transparência necessária sobre as ações dos gestores públicos.

Sob um outro viés, há gestores municipais que permanecem vinculados a uma cultura política clientelista e patrimonialista, dificultando a atuação dos Conselhos. Eles ampliam a tutela estatal sobre esses Conselhos para que os mesmos venham a servir aos seus interesses particulares e não aos do processo de uma gestão democrática do ensino. Mesmo que esses interesses particulares possam ser dirigidos para o atendimento à população, o fato de não decorrerem de decisões compartilhadas com a sociedade, a existência dos Conselhos não poderá desenvolver o suposto potencial democrático a eles inerentes, apesar da cultura oficialista que os domina.

Constatamos, nestes quatro municípios estudados, que um deles (o EC-I) enquadra-se politicamente num espectro conservador, mais vinculado às forças tradicionais de domínio da máquina administrativa, local e estadual. É neste ambiente que percebemos o CAFundef mais tutelado pelo poder executivo municipal e onde existe uma fraca atuação da Câmara de Vereadores, a qual abdica deliberadamente do seu papel de órgão auxiliar na fiscalização externa das ações administrativas do governo local.

Com referência ao EC-I, o conselheiro presidente do órgão colegiado de representação social é o próprio subsecretário de educação local. Nos outros três

municípios estudados, os dirigentes municipais da educação consideram-se impedidos de participar de um órgão dedicado ao acompanhamento e controle social da aplicação das verbas no EF por considerarem que “quem é fiscalizado não deve participar do órgão fiscalizador”, ou exercer qualquer cargo na estrutura do órgão colegiado.

A ocupação estratégica dos cargos de comando dos Conselhos evidencia um certo controle político sobre os órgãos colegiados de representação social, limitando sobremaneira o potencial democrático de que esses órgãos são portadores (DAVIES, 1999) e (ALMEIDA, 2000). Neste sentido, concordamos com o alerta de Davies (1999, p. 28) nos seguintes termos:

Tendo em vista a predominância do clientelismo e do fisiologismo nas relações entre governantes e entidades supostamente representativas da sociedade, nada garante que os representantes de tais entidades não sejam também nomeados pelo prefeito ou secretário municipal de educação, dando apenas uma fachada social para um Conselho que tenderá a representar os interesses dos governantes.

A este propósito, denuncia o *Relatório da UNDIME* (1999, p. 3): “Os Conselhos foram constituídos de forma a se tornarem oficialistas, deixando de cumprir seu papel de órgãos de controle civil da aplicação de recursos públicos.”

Como podemos perceber, é absolutamente decisivo o papel do Poder Público para esses Conselhos, principalmente na medida em que são idealizados de cima para baixo. É a gestão municipal que precisa prover esses órgãos colegiados de aspectos que vão desde providenciar espaço físico, equipamentos para o funcionamento do CAFundef, até viabilizar veículos de capacitação dirigidos às necessidades específicas de cada Conselho.

No caso dos quatro Conselhos em foco e pensando no espaço físico onde cada Conselho se reúne, percebemos de novo uma coincidência entre os quatro casos, já que nenhum deles dispõe de espaço físico próprio. Um deles (EC-I) tem, como local de reunião, o próprio gabinete do subsecretário de educação e os outros três (EC-II, EC-III e EC-IV) reúnem-se na própria Secretaria Municipal de Educação (SME), em locais improvisados e desprovidos de equipamentos próprios, tipo computador, fax, impressora, telefone, etc. Aliás, uma das aspirações que os conselheiros destes três últimos Conselhos referem é ter um espaço próprio bem equipado que os auxilie no funcionamento mais eficiente.

Percebemos pelas observações, acima, que se esboça um panorama não muito promissor de que estes Conselhos, até o momento, tenham levado a bom termo o cumprimento das suas atribuições. Discorreremos agora sobre mais um aspecto decisivo deste panorama, contribuindo um pouco mais para o traçado do mesmo, que é o da escolha e nomeação dos membros do CAFundef, isto é, os conselheiros do órgão colegiado de representação social.

Um dado característico desse tipo de colegiado, é aquele alusivo ao caráter democrático que deve ter a sua composição, respeitando dois princípios básicos: o da representatividade e o da pluralidade. Determinação que, se não atendida efetivamente, pode vir a comprometer um outro aspecto revelador do grau de autonomia nas ações

deste tipo de órgão colegiado: aquele aspecto que se refere à efetiva participação política da sociedade, no acompanhamento e controle social externo das políticas educativas, pertinentes às ações do Fundef executadas pela administração pública municipal.

Como já dissemos anteriormente, quando enfocamos a criação dos quatro Conselhos, objetos da nossa investigação, e da exclusão das entidades civis nesses atos de criação, estamos referindo conseqüentemente que os primeiros membros dos Conselhos de Acompanhamento não foram, democraticamente, escolhidos pelos setores contemplados na Lei nº 9.424/96, ou seja, os pais de alunos, os professores, os servidores públicos municipais e o Conselho Municipal de Educação (ou outros que acharem conveniente, se houver).

No EC-I não houve, até o final dos quatro primeiros anos de implantação do Fundo, escolha por eleição dos seus membros, mesmo no caso particular da indicação do representante do Conselho Municipal de Educação local, já que o mesmo fora indicado pelos seus pares. Todos, à exceção do titular e suplente da APLB-Sindicato, escolhidos e nomeados pelo prefeito para serem membros do CME, o que, conseqüentemente, compromete a pureza da legitimidade desta escolha. Este Conselho teve a sua primeira composição renovada em apenas dois membros (os representantes dos professores e diretores e o dos servidores) quase ao completar-se o primeiro mandato, mas todos foram reconduzidos a um segundo mandato e o próprio presidente (segunda autoridade hierárquica na SME) manteve-se na presidência do órgão por quatro anos. A iniciativa foi do próprio poder público e as entidades civis não foram consultadas e nem tomaram conhecimento.

Já o EC-II teve a primeira composição instalada com a presença de quatro conselheiros, indicados e nomeados pelo prefeito e apenas um conselheiro (o

representante do CME não ocupava cargo de confiança na prefeitura local, constituindo-se “a pedra no sapato” dos seus pares). Este Conselho do EC-II funcionou durante três anos em local incerto e sem permitir o acesso da comunidade escolar aos seus trabalhos. Não havia, portanto, divulgação dos seus atos e a comunidade não era informada acerca do movimento dos recursos da conta do Fundef. Já na sua segunda composição, com a mudança do executivo municipal, tendo este uma orientação política mais progressista, os representantes das entidades civis e também o do Conselho Municipal de Educação foram escolhidos pelo processo eleitoral das respectivas bases. A partir desse momento, passa a existir uma constante relação de troca com os setores que representam a comunidade escolar neste município. Vale também referir que este EC-II obteve, por sua iniciativa, a ampliação do número de integrantes do Conselho, passando de cinco para nove conselheiros, assegurando, assim, uma maior participação da sociedade civil no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos no EF e no controle social sobre os atos do poder público.

No EC-III, cuja composição é a mesma desde a instalação, seus membros foram nomeados a partir dos conselheiros escolhidos, por processo eleitoral, para o CME, ou seja, não foi feita uma eleição específica para os representantes do CAFundef. Este Conselho manteve, no período dos quatro anos estudados (1998-2001), a mesma composição de membros representantes, ou seja, não houve renovação dos representantes e eles próprios se autoconcederam mais um mandato de dois anos, permanecendo também nos seus postos o mesmo presidente, vice-presidente e secretário. O Conselho do EC-III parece ser o mais reativo dos quatro ao poder público local e concluímos que, possivelmente, este fato acontece em decorrência de posições partidárias antagônicas entre o prefeito e o presidente deste CAFundef. Todavia, parece

ser também aquele em que há mais dirigismo e centralismo das decisões por parte do seu conselheiro presidente.

Finalmente, o último Conselho (o EC-IV) não chegou a ter a instalação oficial do órgão colegiado do Fundef, não mantinha contatos com a comunidade escolar e funcionou apenas para constar no cadastro do MEC, ou seja, funcionou apenas “no papel”. Com a mudança do prefeito em janeiro de 2001, também, neste caso, assumindo a gestão do executivo municipal local com uma proposta de gestão política mais progressista, este município passa a reorganizar os serviços públicos com ênfase, na área de educação, aos Conselhos de Acompanhamento do Fundef e ao de Alimentação Escolar. O sindicato local dos professores, representado por um núcleo da APLB, passou a se constituir num canal de comunicação direta com o novo prefeito e com a SME. A APLB foi convocada pelo secretário de educação para reorganizar o CAFundef, escolhendo e indicando os respectivos representantes e seus suplentes para uma posterior nomeação pelo chefe do poder executivo municipal. Entre os quatro Conselhos, este é o único que tem dentre os seus conselheiros uma representação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar.

Passamos agora a abordar mais um item, que, durante o trabalho da nossa pesquisa, foi se revelando como um dos pontos fulcrais para que os CAFundef possam levar a bom termo o seu desempenho: a questão da capacitação dos conselheiros.

Os conselheiros dos quatro **estudos de caso** apresentam relativamente à idade e ao nível de escolaridade contrastes acentuados. Por exemplo, no EC-I, seus conselheiros são os mais idosos dos quatro Conselhos e, por isso, quatro de seus membros já são aposentados e todos estão exercendo uma segunda ocupação. Em termos globais, são os que apresentam um nível de escolaridade mais elevado já que todos, à exceção do representante dos pais de alunos, têm curso superior e pós-graduação *lato sensu*. Já no

outro extremo, há o EC-IV que apresenta os conselheiros com um menor grau de escolaridade, todos com o segundo grau, na modalidade magistério e são os mais jovens entre os conselheiros. Os membros dos demais Conselhos apresentam uma situação intermediária quanto a escolaridade e idade, sendo que não apresentam nenhum conselheiro aposentado.

Consideramos necessário também comentar acerca de dois aspectos com relação à capacitação dos conselheiros: as competências políticas e as competências técnicas. O caminho para uma capacitação política é aquele que possibilita espaços e tempos para refletir criticamente as experiências, produzindo um conhecimento que auxilie na identificação dos conceitos impostos por um poder que coloniza a nossa forma de viver o cotidiano e, muito mais profundamente, coloniza até o nosso pensamento. Esses conceitos que têm vindo a enraizar-se desde há séculos, impedem a possibilidade de vislumbrar que poderão existir formas menos duras de viver a nossa existência, que contemplem mais as várias dimensões humanas, mais solidárias, onde os laços sociais são priorizados e as diferenças individuais contempladas e não rechaçadas.

Mais especificamente para os conselheiros do CAFundef é necessária a ampliação dos saberes sobre o papel social que têm que exercer, como representantes dos segmentos sociais do Conselho. Neste sentido, alguns questionamentos são necessários para uma reflexão mais aprofundada dos conselheiros:

- 1 – o que é controle social e acompanhamento?
- 2 – o que é um órgão colegiado?
- 3 – o que significa ser representante de um segmento social num Conselho?
- 4 – quais os objetivos do Conselho Municipal do Fundef?

Tentar responder essas perguntas, contextualizando-as no momento econômico, político e social brasileiro, levaria os conselheiros a compreender o importante papel

institucional dos órgãos colegiados de representação social no processo de democratização da sociedade, contribuindo para organizar “as bases do procedimento político e a essência da política, entendida como organização da esfera pública na qual as pessoas ampliam sua comunicação, articulam suas opiniões e se unem para alcançar objetivos coletivos e interesses comuns.” (HOBSBAWM, 2000, *apud* ROSSI, 2001, p. 95).

É interessante passar também por uma reflexão da organização da educação brasileira, tomando conhecimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e suas implicações, buscando conhecer também os mecanismos de gestão democrática da aplicação dos recursos do Fundo e seu uso na escola, que são objetivos desta capacitação .

Concordamos com Abreu (2003, p. 43-44), quando a mesma pondera o seguinte:

Entretanto, número significativo de conselhos sociais em funcionamento no país não vêm conseguindo assegurar essa participação, entre outras razões porque seus integrantes não têm clareza sobre o papel que lhes cabe e não têm conhecimentos técnicos mínimos necessários ao desempenho de suas funções e atribuições.

Corroborando ainda mais abertamente estas considerações sobre a necessidade de aquisição de competências políticas por parte dos conselheiros, temos “em mãos” uma declaração do próprio conselheiro presidente do EC-III feita no *Relatório de Acompanhamento das Contas do Fundef - 1998-2001*, que afirma:

O Conselho do Fundef de [...] – Bahia, foi criado através da Lei Municipal nº 016/97, de 26 de junho de 1997. Os conselheiros foram nomeados através do decreto municipal nº 047/97, de 31 de julho de 1997. A primeira reunião realizou-se no dia 30 de julho de 1999, na sede do Conselho Municipal de Educação onde foi aprovado o Regimento Interno. **O atraso entre a nomeação e a primeira reunião deu-se em função da falta de mobilização e conscientização da comunidade local com relação ao colegiado**²¹. (Grifos nossos).

Tornou-se evidente, no percurso desta investigação, que os conselheiros dos quatro CAFundef não discutiram nem elaboraram os seus respectivos Regimentos Internos (RI). Este é um fato que nos parece corroborar a constatação de uma falta de conscientização desses conselheiros acerca da amplitude de possibilidades do seu papel e das funções a desempenharem como representantes sociais nomeados para as atribuições do CAFundef. Essa carência é constatada e explicitada pelos conselheiros ao reivindicarem tanto cursos de capacitação técnica como também de formação política, de modo a poderem se instrumentalizar com informações sobre políticas públicas em educação, gestão democrática do ensino e de legislação educacional para o desempenho das suas funções.

Com relação à capacitação técnica, que no caso do CAFundef é imprescindível, e a este propósito também concordamos com Davies (1999) que a participação neste tipo de órgão fiscalizador fica prejudicada, se não houver uma capacitação adequada dos conselheiros para cumprirem suas atribuições no Conselho. Assim, a ausência da capacitação técnica para análise da documentação contábil é um tópico que contribui para enfraquecer a representação social do CAFundef. O mesmo autor afirma, neste

²¹ Cf. Relatório de Acompanhamento do Fundef – 1998 a 2001; p. 1. Município do EC-III, 19 de fevereiro de 2003. 69 p.

sentido:

[...] para se compreender um orçamento ou balancete, é preciso uma formação mínima para decifrar as rubricas, que, vistas cruamente, pouco esclarecem sobre a receita e a aplicação dos recursos. Se os representantes sociais (que geralmente são leigos no assunto) não receberem uma formação adequada para esta análise, tenderão a se submeter à apreciação feita pelos representantes estatais, normalmente mais preparados tecnicamente [...], que mesmo em minoria numérica, farão prevalecer a sua leitura dos números. (DAVIES, 1999, p. 29-30).

A confrontação dos dados dos quatro Conselhos nos permite também concordar com a afirmação de Carvalho e Verhine (1999, p. 22) de que:

[...] o funcionamento desses órgãos vem sendo prejudicado pela carência de pessoas mobilizadas e capacitadas para a participação, pela complexidade dos registros contábeis e demais informações e pela velocidade com que as operações financeiras são implementadas²².

Esses autores referem-se à falta de capacitação técnica dos conselheiros para dar conta das suas funções, como uma lacuna grave nesse tipo de órgão colegiado.

Assim, com relação ao que discorremos anteriormente, os nossos quatro Conselhos pesquisados são visivelmente carentes nestes dois tipos de capacitação. Com relação à capacitação técnica, somente no EC-I, dois dos seus membros dominam

²² Cf. op. cit. p. 22.

algumas noções de contabilidade pública, mesmo assim não suficientes já que precisam ser constantemente assessorados pelo gestor do Fundo Municipal de Educação, tendo, inclusive, um desses conselheiros afirmado que: “O Conselho vai bem enquanto lá estiver o gestor do FME”. Ou seja, a presença desse gestor nas reuniões do CAFundef do EC-I resulta em mais um representante estatal no colegiado do órgão para explicar as contas públicas, decifrando a caixa preta para os representantes sociais, leigos no assunto (DAVIES, 1999).

Já no caso do EC-IV, a falta dessa capacitação técnica é quase total e isso tem levado os conselheiros a tentarem suprir essa falta indo às escolas para verificar *in loco* a aplicação dos recursos do Fundo. Embora as visitas às escolas sejam imprescindíveis, deve haver uma complementação mútua entre estas e a fiscalização contábil na aplicação dos recursos.

No caso do EC-III, o conselheiro presidente procurou com mais afinco capacitar-se através de alguns cursos técnicos e de assessorias especializadas junto a órgãos capacitadores. Enquanto o EC-II é aquele que durante as entrevistas mais expressou a falta de capacitação e o desejo de obtê-la. Diante das constatações, consideramos que os quatro Conselhos apresentam sérios *déficits* nestes dois tipos de capacitação por parte dos seus membros.

Ainda sobre a capacitação dos conselheiros, percebemos, durante o percurso desta investigação, que os problemas da falta de um saber sobre as direções mais adequadas a trilhar e das competências específicas ainda não adquiridas por parte dos conselheiros dos quatro Conselhos implicam em que fiquem mais presos às reuniões burocráticas e não tenham, até agora, priorizado as visitas às escolas e o acompanhamento do censo escolar.

Observamos que, no bojo dessas carências gerais, cada Conselho tem as suas características locais, suas competências mais ou menos adquiridas, em função das diferenças entre os seus membros e, portanto, a capacitação necessita ser estruturada de modo a contemplar as especificidades de cada um. Informar não é o mesmo que formar e o que temos percebido é que os cursos chamados de capacitação, ministrados pelo MEC, através do Projeto Nordeste, do FUNDESCOLA e de outros organismos, têm-se atidos basicamente a informar, não contemplando, portanto, encaminhamentos que possam viabilizar uma verdadeira aquisição da amplitude de competências necessárias a esses conselheiros para que eles possam, efetivamente, ocupar o lugar de cidadãos neste processo de participação democrática no controle social sobre as ações públicas dos governos.

Passando agora a um outro aspecto necessário ao bom funcionamento do CAFundef, aquele que se refere ao estabelecimento de uma interlocução destes Conselhos com a sociedade maior, dando a saber sobre o andamento dos seus trabalhos, temos a dizer que, pelo menos em dois dos quatro municípios objetos da amostra, as comunidades escolar e local tomam conhecimento do desenrolar das ações do CAFundef através dos próprios conselheiros representantes das respectivas entidades civis, são os EC- II e EC-IV.

Quanto ao EC-III, há inclusive reclamação por parte de alguns conselheiros que dizem que os professores não se interessam pelos atos do Conselho do Fundef, nem demonstram interesse em participar da equipe de membros. Já o EC-I mantém uma linha regular de contatos apenas com a comunidade escolar através das publicações oficiais da própria SME, o que nos pareceu conotar-se com uma atitude oficial da SME com as suas Coordenadorias Regionais e com o elenco de diretores, vice-diretores, supervisores e coordenadores escolares. Assim, não percebemos neste Conselho que

haja uma satisfação do trabalho de acompanhamento desenvolvido pelo representante aos seus representados, isto é, uma apresentação regular de um relatório de atividades do CAFundef às comunidades escolar e local desse município.

Nesse sentido, mais um aspecto que merece destaque tem a ver com o caráter mais burocrático destes conselhos, ou a um certo imobilismo de gabinete ou de sala de reunião, onde observamos que, nestes quatro anos, os mesmos não saíram da sala de reunião para visitar as escolas da rede pública municipal do EF, à exceção do EC-IV, pelas razões já assinaladas.

Vale ressaltar também que todos os quatro órgãos colegiados do Fundef mantiveram-se imóveis quanto à supervisão do censo escolar anual, mesmo sendo esta atividade mais uma das funções a ser desempenhada pelos conselheiros, ensejando uma oportunidade de divulgar os trabalhos do Conselho, tornando-o do conhecimento público. Evidentes, então, as razões do desconhecimento do CAFundef, tanto pela comunidade escolar como pela comunidade que vive mais no entorno de cada escola do ensino fundamental. Assim, merece ainda elucidar, quanto ao cumprimento da função de acompanhamento do censo escolar, visto que até hoje existem Conselhos que não chegaram a realizar essa função, enquanto outros começaram muito recentemente a esboçar um processo de supervisão do censo. No espaço de quatro anos, os conselheiros negligenciaram a importante função de supervisionar o censo escolar, oportunidade na qual poderiam ganhar visibilidade pública no desempenho das suas funções, além de estarem exercitando o controle da realização do censo que servirá de base para a repartição dos recursos do Fundo para o seu município.

No desenvolvimento deste trabalho, a partir das visitas de reconhecimento aos municípios da amostra, percebemos (pelos depoimentos dos dirigentes sindicais entrevistados) que, freqüentemente, a própria comunidade escolar não tem

conhecimento ou não sabe nada sobre o CAFundef local, bem como não sabe o que é ou para que serve o Fundef. Mas percebemos que, na categoria dos professores, muitos já estão mais ligados ou sintonizados à existência de um fundo que cuida de depositar dinheiro, obedecendo a um calendário para o prefeito pagar os professores. Porém, os professores mais informados são aqueles vinculados às lutas sociais travadas pelo sindicato.

Em três dos estudos de caso, nos municípios II, III e IV, constatamos haver uma maior abertura e estímulo à participação das entidades civis, através dos canais próprios, nas discussões e nas colocações de suas insatisfações para com o poder público, estimulando e facilitando o trabalho de acompanhamento do CAFundef e demonstrando, com isso, uma relação de governo mais democrática.

Uma descoberta particular, nestes quatro estudos de caso, refere-se aos seus respectivos Regimentos Internos (RI) quanto às diferenças de conteúdo de cada um, tomando por referência o modelo sugerido pelo MEC. Após a criação, a nomeação dos membros e a instalação do CAFundef por iniciativa do poder executivo municipal, os seus conselheiros têm por obrigação preparar um regimento interno de funcionamento. Em três dos municípios, o poder executivo apresentou a minuta do RI ao CAFundef. Em um dos municípios o RI foi elaborado pelo gabinete do prefeito. No exame desses instrumentos, não percebemos a especificidade de cada Conselho e curiosamente não constam assinaturas de aprovação dos mesmos pelos respectivos conselheiros.

Chama a atenção também o fato de que não existiu, durante os quatro anos considerados neste trabalho, qualquer dedicação à iniciativa de avaliação crítica dos resultados da primeira e da segunda gestão do Conselho. Não localizamos qualquer referência a esse propósito, tanto na documentação oficial analisada, quanto nas entrevistas dos membros do CAFundef. Assim, avaliação institucional e de desempenho

não constam da agenda de reuniões desses órgãos colegiados. Constatamos que não houve, no período, uma avaliação mais sistemática e objetiva dos resultados do funcionamento dos quatro Conselhos, para inclusive tentarem perceber a eficácia, ou não, do seu trabalho de controle social das políticas públicas do Estado na área da educação.

Apesar de todos os entraves ao funcionamento pleno e democrático dos Conselhos, entraves que fomos desvelando ao longo deste capítulo de análise comparativa dos quatro estudos de caso dos Conselhos de Controle Social do Fundef, finalizamos com uma esperança de realização concreta da cidadania mediante a prática de uma nova (outra!) educação para a Humanidade, nas palavras do pensador francês Edgard Morin:

[...] Esboçam-se duas grandes finalidades ético-políticas do novo milênio: estabelecer uma relação de controle mútuo entre a sociedade e os indivíduos pela democracia e conceber a Humanidade como comunidade planetária. A educação deve contribuir não somente para a tomada de consciência de nossa Terra-Pátria, mas também permitir que esta consciência se traduza em vontade de realizar a cidadania. (MORIN, 2001, p. 17-18).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a idéia de democracia tardou muito a desenvolver-se e quando parece que o bloco do “povo pediu” vai desfilar, surge uma pedra no meio do caminho e as Instituições e o povo juntos derrapam e descem ladeira abaixo aproximando-se de novo da idade das trevas.

Apesar de tudo a sorte está lançada! Os atores sociais foram chamados a participar. Inseridos nos seus respectivos movimentos poderão vir a ser os grandes protagonistas do jogo em prol da Democracia como Valor Universal.

Muitos desses atores sociais não conhecem as regras do jogo, mas aceitam o desafio e estão aprendendo a jogar e isso é muito importante para eles que, na sua história anterior, não foram municiados adequadamente para ler e interpretar as regras do jogo e constituírem-se em cidadãos que, com competência, sabem jogar para fazer valer a Democracia.

Acreditamos que os conselheiros, membros dos quatro CAFundef da nossa investigação, sabedores ou não do papel que estão desempenhando, são portadores de limitações mas também de potencialidades nas suas práticas sociais e que, no limite, poderão estar iniciando um processo cultural diferente do usual talvez, quem sabe, dando os primeiros passos em direção a uma possível e futura democracia participativa e exercendo o controle social sobre as políticas públicas em educação.

Precisamos reconhecer, inicialmente, a grande força de vontade desses atores sociais em servir enquanto cidadãos à causa da educação no seu município. Sem qualquer recompensa, a não ser, provavelmente, o sentimento de estar contribuindo como cidadão, alguns desses conselheiros chegam, inclusive, a agir como militantes pela causa da transparência e correta aplicação dos recursos. Sem infra-estrutura e

condições de funcionamento adequadas; com mandatos curtos que promovem uma alta rotatividade dos conselheiros; com problemas de legitimidade na escolha de alguns membros; com problemas na aquisição de competências para o desempenho das funções; com sobrecarga de atividade e sem tempo atribuído legalmente dentro da jornada regular de trabalho para o desempenho das funções de conselheiros, assim mesmo verificamos uma vontade denodada de fazer a coisa certa. É claro que neste processo, erros e acertos são encontrados, como não poderia deixar de ser, mas também sabemos que a construção de uma democracia participativa é um processo lento, visto que envolve mudanças que não são somente de âmbito operacional mas também da ordem das mentalidades.

A sociedade civil no Brasil continua manietada pelo Poder do Estado nas suas diversas ramificações. Urge criar condições para que possamos romper com a cultura política dominante e ousarmos formular uma nova proposta de socialização baseada na educação para a cidadania participativa, transformadora.

Através desta investigação pudemos constatar que permanecem os traços culturais de autoritarismo, o vezo pelas decisões centralizadas, o predomínio do patrimonialismo sobre o interesse público, resultando num convívio histórico promíscuo e deletério entre o público e o privado (não há separação e sim comunhão em prejuízo da *res pública*) e a recorrência ao clientelismo político como meio de indicar e nomear as pessoas amigas e simpáticas ideologicamente para o exercício de funções públicas nos municípios estudados.

Sabemos que os movimentos sociais presentemente operam com um Estado que também não cultiva o hábito de ouvir a sociedade civil, dialogar com os contrários. De modo que tudo nos parece um desafio para ambos os lados: Estado e Sociedade Civil. Consideramos que novas práticas sociais estão em curso e que estas, se incluídas dentro

de uma gestão de natureza democrática, poderão ter um caráter educativo e conscientizador dos atores sociais envolvidos, auxiliando-os no exercício de uma democracia ativa .

Assim, na expressão mais ativa ou menos ativa da sua dinâmica, nas potencialidades e nos limites de cada um dos quatro Conselhos estudados, verificamos que a participação efetiva da sociedade civil nos órgãos colegiados de representação social aponta para uma mudança qualitativa na medida em que novos atores sentam-se à mesa para discutir idéias, traçar rumos e interessar-se pela gestão do bem público, construindo lentamente uma consciência do que vem a ser controle social. Este é o comportamento da cidadania e ele vem-se construindo através da prática social dos membros desses órgãos colegiados espalhados pela Bahia, pelo Nordeste e pelo Brasil. São práticas difíceis, traumatizadas, às vezes instrumentalizadas pelos vícios da política, do poder, mas estão acontecendo e a vontade de fazer democracia participativa começa a ganhar a força de ser cidadão.

Reconhecemos também que apesar das limitadas expectativas de se poder melhorar a participação da cidadania no controle das políticas públicas em educação devido ao caráter perverso da formação social brasileira, alguns desses Conselhos – e seus conselheiros – buscam imprimir uma ética política nas suas ações , esforçando-se para tornar transparente e ganhar visibilidade pública o que antes não saía das pastas dos gabinetes do governo.

No atual contexto das reformas educativas voltadas para moldar os sistemas de ensino às novas necessidades da globalização econômica voraz e da “ordem unida” (hegemônica) contra o pensamento crítico-reflexivo, concordamos com ROSSI, 2001, p. 104, nos seguintes termos:

Apesar das experiências ditatoriais prolongadas; do jogo político permanente dos reformadores e legisladores do ensino (ora usurpando, ora assimilando, ora extinguindo interesses educacionais de projetos conflitantes); apesar do fundamentalismo conservador presente nas mudanças de direção e de controle da educação (dando autonomia financeira aos agentes para que possam dispor de recursos correntes e captar outros), não há um sistema que não tenha regras políticas e morais conflitantes, que não tenha bandas frágeis. Na realidade social fugidia das escolas públicas, pulsa um aprendizado perceptível, audível (nem sempre registrado), de (re)interpretação e de (re)criação de propostas curriculares, de projetos pedagógicos, de planejamentos e orçamentos participativos articulados em processo pelas práticas de gestão descentralizadoras e democráticas.

Não podemos esquecer-nos que quando falamos do CAFundef estamos falando implicitamente de educação escolar de 1ª à 8ª série do ensino fundamental regular, nomeadamente de escola pública. Para nós, que acreditamos que é necessário reconstruir um espaço público de educação, ao invés de priorizar a educação como um espaço privado, torna-se ainda mais relevante investigar, estudar, todas e quaisquer iniciativas que possam ajudar a viabilizar essa construção.

A escola pública é um dos poucos espaços que podem possibilitar a integração de todas as crianças. Cada vez mais nossas crianças vivem dentro de mundos que não contemplam a amplitude das diversidades: protegidas em condomínios, em colégios “bons” freqüentados pelos iguais, nos bairros pobres, em escolas públicas freqüentadas somente pelos filhos dos menos favorecidos, como viver o diferente? Como aprender a respeitar a diversidade? Como se preparar para viver nesta sociedade cada vez mais promíscua, cada vez mais globalizada e ao mesmo tempo tão individualista, com tantas

diversidades culturais, algumas colocadas à margem por resistirem a se subjugar à ordem imposta pelo poder econômico?

O espaço público da educação, visto como aquele que não serve a um público e sim aquele que cria um público, contemplando-lhe a formação da cidadania, permitindo “a existência de narrativas partilhadas e a capacidade destas narrativas para darem um sentido inspirador à educação”, (POSTMAN, 1995, *apud* NÓVOA, 2002, p. 245), acreditamos ser imprescindível à “salvação da humanidade”. É, realmente, uma questão de sobrevivência da espécie humana: ou aprendemos a contemplar os diferentes, ampliando assim a nossa visão da condição humana, aprendendo a solidariedade, a sociabilidade e a estabelecer laços sociais, ou caminharemos inexoravelmente para sociedades e indivíduos cada vez mais destrutivos, violentos e individualistas.

Novamente insistimos: é preciso urgentemente recuperar o espaço público da educação, é preciso tomar providências (e os nossos CAFundef, têm um potencial nessa ajuda) para que a escola pública venha a ser credível, fomente a sua competência, conseguindo “realizar e consolidar projetos com qualidade democrática e científico-pedagógica”. (AFONSO, 2000, *apud* ROSSI, 2001, p. 104).

Não queremos fechar estas considerações sem deixar registrados alguns pontos que acreditamos merecer a atenção de todos aqueles envolvidos com as políticas educativas e, em particular, com os Conselhos de Controle Social do Fundef:

1 – O reforço da capacitação dos conselheiros é algo absolutamente urgente. A falta das competências necessárias deixa os Conselhos inoperantes ou então com seu desempenho bem aquém do desejável. Tanto a capacitação política, quanto a técnica são indispensáveis.

2 – Cuidar de que os trâmites burocráticos que se impõem ao funcionamento dos Conselhos não sejam de tal forma invasivos que se tornem em rotinas despolitizadoras

das ações dos conselheiros, priorizando mais as tarefas operacionais dos conselheiros em detrimento das tarefas de fiscalização e controle social efetivo traduzido em atos de exercício pleno da cidadania mediante a prática de uma democracia participativa.

3 – Estimular os conselheiros para que tenham, junto à comunidade escolar, um papel de agentes facilitadores e impulsionadores de uma reflexão crítica sobre representação social, participação política, controle social, educação pública de qualidade, promovendo um caminho de ajuda na formação de cidadãos nessa comunidade. Para tanto, reforçar um intercâmbio com os vários Conselhos da área de educação, além dos colegiados escolares ou outras entidades, é aconselhável.

4 – Nos parece imprescindível que os conselheiros possam ter uma carga horária atribuída pelas suas instituições de trabalho para o desempenho das funções do Conselho. Observamos que a carga horária de trabalho regular de muitos dos conselheiros já é muito pesada e por isso muitas vezes não conseguem disponibilizar o tempo necessário ao cumprimento das atividades previstas.

5 – Também nos parece desejável que a composição dos Conselhos seja ampliada (a exemplo do CAFundef do Estudo de Caso II), possibilitando uma maior participação de outros setores da comunidade no envolvimento com as questões de caráter público – gestão democrática do ensino – alargando o número de atores sociais na prática da fiscalização e do controle social.

6 – Deixamos aqui uma ressalva à ocupação dos cargos de presidente, vice-presidente e de secretário do CAFundef por parte de qualquer dirigente municipal ou representante do Poder Público. Não nos parece adequado que sejam os representantes dos órgãos a serem fiscalizados, aqueles que presidam o órgão fiscalizador.

7 – Por último, gostaríamos de enfatizar que a carência de condições de espaço físico e de equipamentos constituem fatores que também limitam a ação e o

cumprimento das funções dos Conselhos e, portanto, essas carências deveriam ser sanadas pelo Poder Público.

Durante o nosso trabalho, em vários momentos, surgiram aspectos que nos instigavam a ir mais além numa tentativa de elucidação, mas percebíamos que se constituíam em novos objetos para futuras investigações e que precisávamos ater-nos ao que nos tínhamos proposto nesta pesquisa. Entretanto, a título de sugestão, gostaríamos de indicar alguns desses aspectos:

- (i) Relações entre representantes e representados;
- (ii) Processo de escolha e nomeação dos conselheiros do CAFundef;
- (iii) Relações estabelecidas entre sindicatos e Conselhos;
- (iv) Orientação política dos prefeitos e a prática dos CAFundef; e
- (v) Capacitação técnica e política dos conselheiros.

Finalmente, acreditamos que as práticas sociais, embasadas na participação política dos conselheiros do CAFundef, e reveladas nos estudos de caso aqui apresentados, nos aproximam, lenta e gradualmente, de um desafio sempre presente, de sermos capazes de construir no diálogo entre os opostos, novos hábitos de convívio com a sociedade civil e o Estado, de modo a exaltar a participação política e a construção de uma cidadania ativa, responsável e solidária, na perspectiva de que:

[...] Tanto no homem quanto na mulher e no povo, inteligência e vontade se interpenetram. A razão não é o único apanágio do ser humano; ele possui também a vontade de sonhar e de agir, de lutar, de mudar e de renascer.

Mas mudar não significa necessariamente morrer. Mudar significa antes de tudo renascer. [...].

Essa atitude dialética é essencial para conseguir dar continuidade à luta pela edificação de uma sociedade mais democrática e mais livre. É bom repetir como o camponês brasileiro, oprimido mas consciente: 'É preciso abrir portas lá onde elas ainda não existem'. (FAUNDEZ, 1993, p. 65).

REFERÊNCIAS

- ABREU, Mariza. Consensos e dissensos na avaliação do Fundef. Porto Alegre, 1999. Mimeo, 30 p. (não publicado).
- ABREU, Mariza e BALZANO, Sônia. Desafios para a educação municipal: orientações aos secretários de educação para a gestão 2001/2004. **Revista do Professor**, Porto Alegre, 17 (65), p. 47-48, jan./mar. 2001.
- ABREU, Mariza e SARI, Marisa e Timm. Conselho Municipal de Educação: Capacitando recursos humanos para o exercício nesse órgão colegiado. **Revista do Professor**, Porto Alegre, 19 (73), p. 43-44, jan./mar. 2003.
- AGUIAR, Ubiratan e MARTINS, Ricardo. **LDB: Memória e Comentários**. Fortaleza: Ed. UFC, 1998.
- ALMEIDA, Zózina Maria Rocha de. **Conselho escolar: (dês)construindo espaços**. 2000. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2000.
- ARAGÃO, José Wellington M. de. **Movimento de invasão de terras em Salvador, 1979-1988**. 1992. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado em Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1992.
- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da educação**. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Moderna, 1996. 255 p.
- ARAÚJO, Eduardo Jordão de. Indicadores: Instrumento de Trabalho para uma boa Avaliação. Recife, 1994. mimeo, 14 p.
- ARELARO, Lisete. Um balanço da municipalização do ensino. In: VALENTE, Ivan e ARELARO, Lisete. (Orgs.). **Educação e políticas públicas**. São Paulo: Xamã, 2002. p. 9.43.
- AZEVEDO, Fernando de. **A transmissão da cultura**. 5ª ed. (vol. 3 de A Cultura Brasileira), São Paulo: Melhoramentos: Brasília: INL, 1976.
- AZEVEDO, José Clóvis. A democratização da escola no contexto da democratização do Estado: a experiência de Porto Alegre. In: SILVA, Luiz Heron da. (Org.). **Escola cidadã teoria e prática**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 12-30.
- BALL, Stephen J. Cidadania global, consumo e política educacional. In: SILVA, Luiz Heron da. (Org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 121-137.

BANCO MUNDIAL. AFTHR. Nota Técnica nº 14, junho, 1994. Divisão de Recursos Humanos e Pobreza. **Planejamento e Monitoramento da Educação Primária no Sub-Saara Africano.** Ward.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal; In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios** São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-32.

_____. A escola entre o Local e o Global: Perspectivas para o século XXI – O caso de Portugal, p. 129-142. In: BARROSO, João (Org.). **A escola entre o Local e o Global: Perspectivas para o século XXI.** Lisboa: EDUCA/Fórum Português de Administração Educacional, 1999.

BARROSO, João e PINHAL, João (Orgs.). **A administração da educação: os caminhos da descentralização.** Lisboa: Edições Colibri, 1996. (Actas do Seminário do Fórum Português de Administração Educacional, Lisboa, 1995). 158p.

BASSI, Marcos Edgar. **Gestão e financiamento da educação básica:** repercussões do Fundef em sete municípios paulistas. 2001. Tese (Doutorado em História e Filosofia da Educação) – Programa: Educação: História, Política e Sociedade, PUC-SP, 2001, 265p.

BECKER, Howard S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais.** São Paulo: Hucitec/Edusp, 1994.

BENAVENTE, Ana. **Escola, professores e processos de mudanças.** Lisboa: Livros Horizonte, 1990.

BETTO, Frei. **Introdução à política brasileira.** 2ª ed. São Paulo: Ática, 1986.

BREMAEKER, François E. J. de. Mitos sobre as finanças dos municípios brasileiros. In: **Revista de Administração Municipal,** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal-IBAM, v.41, n.212, p.06-21, jul/set. 1994.

_____. Práxis educativa dos movimentos sociais. In: FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro.** Petrópolis: Vozes, 2002. p. 175-186.

BICUDO, Maria Aparecida Viggiani e ESPOSITO, Vitória Helena Cunha. Orgs. **A pesquisa qualitativa em educação: um enfoque fenomenológico.** Piracicaba: Ed. UNIMEP. (Sociedade Brasileira de Estudos e Pesquisa Qualitativos). 1994. 223 p.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. A educação nas Leis Orgânicas dos Municípios baianos; relatório de pesquisa apresentado ao CNPq, 1995. mimeo.

BOBBIO, Norberto *et. al.* (Orgs.). **Dicionário de política.** 12ª ed. 2v. Brasília: Ed. UnB, 1999.

BOGDAN, Robert e BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação:** uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1999.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da educação**: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental. Campinas, SP: Papirus, 1997.

BOUDON, Raymond. **Os métodos em sociologia**. Lisboa: Edições Rolim, s/d.

BOUDON, R. e BOURRICAUD, F. **Dicionário crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 1993.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia. 1988.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério: Guia para sua operacionalização**. Trabalho elaborado pela Fundação Prefeito Faria Lima. São Paulo: FPFL-Cepam, 1997. 36 p.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Pacto pela valorização do magistério e qualidade da educação**. (Conferência nacional: Acordo de Educação para Todos). Brasília, DF, 1994. 17 p.

_____. **Plano Nacional de Educação para Todos**. Brasília, DF, 1993, versão atualizada, 120p.

BRASIL. Emenda Constitucional 14/96. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 13, set./1996.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Lei nº 9.394, de 20, dez./1996. Brasília, DF: Câmara do Deputados: DOU, 23, dez./1996.

_____. Lei Federal nº 9.424/96. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, DF: Câmara dos Deputados: DOU, 24, dez./1996.

_____. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Guia para a sua operacionalização. São Paulo: CEPAM, 1997. 36 p.

_____. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Manual de orientação. 2ª ed. Brasília-DF, 2000.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF**. Brasília: 03/1999. Mimeo, 31p.

_____. **Marcos legais**. FUNDESCOLA, PRASEM. Brasília: FUNDESCOLA: MEC: UNDIME, 1999.

_____. **Cartilha dos Conselhos do Fundef**. FUNDESCOLA, PRASEM. Brasília: FUNDESCOLA: MEC: UNDIME, 2001.

BREMAEKER, François E. J. de. Mitos sobre as finanças dos municípios brasileiros. In: **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal-IBAM, v.41, n.212, p.06-21, jul/set. 1994.

BRUYNE, Paul de e outros. **Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais**: Os pólos da prática metodológica. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

BUFFA, Éster e NOSELLA, Paolo. **A educação negada**: Introdução ao estudo da educação brasileira contemporânea. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1997.

BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos**: planejamento e clientelismo no Nordeste. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

CALLEGARI, Cesar e Newton Callegari. **Ensino Fundamental**: a municipalização induzida. São Paulo: Editora do SENAC, 1997.

CARNOY, Martin. **Educação, Economia e Estado**: Base e superestrutura, relações e mediações. 4ª ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1990.

CARVALHO, Inaiá Moreira de e VERHINE, Robert Evan. A descentralização da educação. Salvador, UFBA, 1999. Mimeo. 27 p.

CASTELLS, Manuel. Fluxos, redes e identidades: uma teoria crítica da sociedade informacional. In: CASTELLS, Manuel (Org.). **Novas perspectivas críticas em educação**. Porto Alegre: Arts Médicas, 1996. p. 3-32.

CASTRO, Jorge Abrahão. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef) e seu Impacto no Financiamento do Ensino Fundamental**. Brasília: IPEA, Texto para discussão Nº 604. Nov./1998. 46 p.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. O impacto da implementação do Fundef nos Estados e municípios: primeiras observações. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). **Descentralização da educação**: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999. p. 111-121.

CATANI, Afrânio Mendes e OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Constituições estaduais brasileiras e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

CERQUEIRA, Sônia Margarida Bandeira. **Poder Local e financiamento da educação**: um estudo de caso em Entre Rios-Bahia. 1996. Dissertação (Mestrado). Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1996.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes. 1994.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS -CNM. Proposta de Eixo Orientador para o Debate sobre Educação. (Seminário de Municípios realizado em maio de 1999). Porto Alegre, maio/1999.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Cidadania republicana e educação**: Governo provisório do Mal. Deodoro e Congresso Constituinte de 1890-1891. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. Políticas da educação: um convite ao tema. In: FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 147-162.

DALMÁS, Angelo. **Planejamento participativo na escola**: elaboração, acompanhamento e avaliação. Petrópolis: Vozes, 1994.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e o Orçamento da educação**: Desvendando a caixa preta. Campinas-SP: Autores Associados, 1999.

_____. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

DEMO, Pedro. Apresentação. In: TORRES, Carlos Alberto. **Democracia, educação e multiculturalismo**: dilemas da cidadania em um mundo globalizado. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 9-11.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: Políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998. p. 77-96.

_____. (Org.). **Financiamento da educação básica**. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Ed. UFG, 1999.

DRAIBE, Sônia Miriam. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). **Descentralização da educação**: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999. p. 68-98.

EIZIRIK, Marisa Faermann. Democratização na escola: Como as relações perceptivas e de poder marcam as práticas pedagógicas. **Revista do Professor**, Porto Alegre, 19 (73), p. 45-48, jan./mar. 2003.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: Formação do patronato político brasileiro. 6ª ed. Porto Alegre: Globo, 1984. 2v.

FAUNDEZ, Antonio. O poder da participação. São Paulo: Cortez, 1993.

FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. **Educação no Brasil anos 60**: O pacto do silêncio. São Paulo: Loyola, 1985.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, (1975?).

FERREIRA, Fernando Ilídio e FORMOSINHO, João. A decisão no cotidiano: contributo para o estudo da iniciativa social em educação. In: FORMOSINHO, João et al. **Políticas educativas e autonomia das escolas**. Porto: Edições Asa, 2000. p. 65-76.

FERREIRA, Maria Elisa de Mattos Pires. Uma escola para o povo. Para quê? In: BICUDO, Maria Aparecida V. e ESPOSITO, Vitória H. C. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa em educação: um enfoque fenomenológico**. Piracicaba: Ed. UNIMEP, 1994. p.161-183.

FLECHA, Ramón. As novas desigualdades educativas. In: CASTELLS, Manuel (Org.). **Novas perspectivas críticas em educação**. Porto Alegre: Arts Médicas, 1996. p. 33-52.

FREIRE, Paulo. Educação e participação comunitária. In: CASTELLS, Manuel (Org.). **Novas perspectivas críticas em educação**. Porto Alegre: Arts Médicas, 1996. p. 53-61.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Org. Pablo Gentili. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 77-108.

GADOTTI, Moacir. Impacto da dívida externa na política educacional brasileira. In: ROMÃO, José Eutásquio (Org.). **Dívida Externa e Educação para Todos**. Campinas, SP: Papyrus. p. 59-76.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo, Cortez. 1993. 297 p.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Ed. UNESP, 1991.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e educação**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GUIMARÃES, José Luiz. **A municipalização do ensino fundamental e o impacto da emenda constitucional nº 14 sobre os municípios paulistas**. 1998. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, Universidade Estadual Paulista, Marília, 1992.

GUTIERREZ, Gustavo Luis e CATANI, Afrânio Mendes. Participação e gestão escolar: Conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 59-76.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Liv. José Olympio Editora/ MEC-INL, 1971.

HORA, Dinair Leal da **Gestão democrática na escola: artes e ofícios da participação coletiva**. Campinas: Papyrus, 1994.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

LAVILLE, Christian e DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artes Médicas; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LIMA, Lauro de Oliveira. **Estórias da educação no Brasil**: de Pombal a Passarinho. Brasília: Ed. Brasília, 1974.

LIMA, Maria José Rocha. **O Fundef e as repercussões na valorização do magistério baiano**: um olhar classista. 1999. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade Nacional de Brasília, Brasília, DF, 1999. 195 p. il.

LINS, Wilson, et al. Coronéis e oligarquias. Salvador: EDUFBA: Ianamá, 1988. 114 p.

LUDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MADURO, Otto. **Mapas para a festa**: reflexões latino-americanas sobre a crise e o conhecimento. Petrópolis: Vozes, 1994.

MARQUES, Antonio Emílio Sendim. Por que não se consegue municipalizar o ensino básico: Recursos financeiros e leis não são suficientes? **Universa**, Brasília, v.3, n.1, p.137-144, mar. 1995.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.

_____. Financiamento da educação: Gestão democrática dos recursos financeiros públicos em educação. **Revista Brasileira Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.72, n.172, p.262-290, set./dez. 1991.

_____. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997. (Col. Polêmicas do nosso tempo, v.57).

MELLO, Diogo Lordello. **O Município na organização nacional** (bases para uma reforma do regime municipal brasileiro). Rio de Janeiro: IBAM, 1971.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas: CEDES, ano XXII, nº 75, agosto/2001. p. 84-108.

MONLEVADE, João e FERREIRA, Eduardo B. **O FUNDEF e seus pecados capitais**. Ceilândia-DF: Idéa Editora, 1997. 96 p.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 4ª ed. São Paulo: Cortez; Brasília-DF: UNESCO, 2001.

MOTTER, Paulino e GOMES, Candido Alberto. Posfácio: A educação brasileira em tempo de mudança. In: PLANK, David N. **Política educacional no Brasil: Caminhos para a salvação pública**. Porto Alegre: Artmed, 2001. p. 197-231.

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na Primeira República**. São Paulo: EPU/EDUSP, 1974.

NEVES, Gleisi Heisler. Municipalização do Ensino Fundamental e Cidadania. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro: IBAM; v.41, n.212, jul/set. 1994. p. 22-37.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. As massas trabalhadoras começam a participar do banquete, mas o cardápio é escolhido à sua revelia, ou democracia e educação escolar nos anos iniciais do século XXI. In: FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni. (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 163-174.

NÓVOA, António. O espaço público da educação: imagens, narrativas e dilemas. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL ESPAÇOS DE EDUCAÇÃO. TEMPOS DE FORMAÇÃO, nov./2001, Lisboa, Textos... Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002. p. 237-264.

OLIVEIRA, Cleiton de. A Emenda Constitucional 14/96, o Financiamento e a Gestão do Ensino Brasileiro. **Educação em Foco**, Revista de Educação. Universidade Federal de Juiz de Fora. Faculdade de Educação/Centro Pedagógico. Juiz de Fora, v. 4, n. 1, p. 27-38, mar./ago.1999. (Periodicidade semestral).

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento público da educação e seus problemas. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de (Org.). **Política educacional: impasses e alternativas**. São Paulo: Cortez, 1995. p. 123-144.

_____. Reformas educativas no Brasil na década de 90. In: CATANI, Afrânio Mendes e OLIVEIRA, Romualdo Portela de (Orgs.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 77-94.

PÁDUA, Elisabete Matallo M. de. **Metodologia da pesquisa**: Abordagem teórico-prática. 3ª ed. Campinas: Papirus, 1996.

PAIVA, Vanilda Pereira. **Educação popular e educação de adultos** (Contribuição à história da educação brasileira). São Paulo: Loyola, 1973. (Temas Brasileiros II – IBRADES).

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. Campinas: Papirus, 1996.

_____. Gestão da escola pública: alguns fundamentos. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.75, n.179/180, p. 395-467, jan/dez. 1994.

- _____. **Administração escolar**: introdução crítica. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.
- PEREIRA, Luiz. **A escola numa área metropolitana**. (Crise e Racionalização de uma Empresa Pública de Serviços). São Paulo: Pioneira/EDUSP, 1967.
- PESSANHA, Eurize Caldas. **Ascensão e queda do professor**. São Paulo, Cortez, 1994.
- PINHAL, João. Os municípios e o sistema educativo local. Comunicação apresentada à AFIRSE no X Colóquio Internacional e I Colóquio Nacional da Seção Brasileira. Natal-RN, 11/14 set./ 2001. Artigo inédito, 11p.
- _____. A descentralização, os municípios e as escolas – Para uma (re)definição do sistema educativo local. FPCE / Universidade de Lisboa, s/d. Mimeo.
- PINTO, João Bosco. Planejamento participativo: rito ou prática de classe? In: PINTO, João Bosco et al. **Participação – Rito ou prática de classe?** Ijuí-RS: Livraria UNIJUÍ, s/d. p. 13-72.
- PIRES, Eurico Lemos. Administrando a escassez em educação: o caso de Portugal (resposta à enquête da SBEC). In: **Universa**, Brasília, v.3, n.1, p.159-168, mar./1995.
- PLANK, David N. Política educacional no Brasil: Caminhos para a salvação pública. Porto Alegre: Artmed, 2001. 231p.
- POPKEWITZ, Thomas S. *O Estado e a administração da liberdade nos finais do século XX: descentralização e distinções Estado/Sociedade civil*, p. 11-66. In: SARMENTO, Manuel Jacinto. (Org.) Autonomia da escola: políticas e práticas. Porto: Edições ASA, 2000.
- PROJETO NORDESTE/PROJETO DE EDUCAÇÃO BÁSICA PARA O NORDESTE. MEC/BIRD. Brasília-DF: mar/1997. (Folder informativo: “O Nordeste está despertando para a Educação”).
- PROJETO NORDESTE/ BANCO MUNDIAL/ UNICEF. **Chamada à ação**: combatendo o fracasso escolar no Nordeste. Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais. Brasília, DF: Projeto Nordeste/Banco Mundial/UNICEF, 1997. 88 p.
- QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 1992.
- RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DAS CONTAS DO FUNDEF, 1998-2001. Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, município do estudo de caso III. 2003. 69p.
- RELATÓRIO DA MESA REDONDA DOS INDUSTRIAIS EUROPEUS. Uma educação europeia: a caminho de uma sociedade que aprende. Lisboa, 32p. Mimeo.

RELATÓRIO DE PESQUISA DO PROJETO NACIONAL DE IMPLANTAÇÃO E IMPACTO DO FUNDEF EM ESTADOS E MUNICÍPIOS. **Estado da Bahia e Municípios**. ISP/UFBA, 2002.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira**: a organização escolar. 11ª ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, 55, Políticas Públicas e Educação, Campinas-SP. 2001. p. 42-57.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. 10ª ed. Petrópolis: Vozes, 1988.

ROMÃO, José Eustáquio. **Poder local e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **Dívida externa e educação para todos**. Campinas: Papyrus, 1995.

ROSA, João Guimarães. **Grande sertão: veredas**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Ed. 1972.

ROSSI, Vera Lúcia Sabongi de. Desafio à escola pública: Tomar em suas mãos seu próprio destino. In: **Cadernos Cedes**, 55, Políticas Públicas e Educação, Campinas-SP. 2001. p. 92-107.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SADER, Emir et al. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SAES, Décio. **A formação do Estado burguês no Brasil: 1888-1891**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SANT'ANNA, Ilza Martins. **Por que avaliar?: critérios e instrumentos**. Petrópolis: Vozes, 1995.

SANTOMÉ, Jurjo Torres. O professorado em época de neoliberalismo: dimensões sociopolíticas de seu trabalho. In: LINHARES, Célia (Org.). **Os professores e a reinvenção da escola**: Brasil e Espanha. São Paulo: Cortez, 2001. p. 17-55.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Nilda Moreira. **Movimento dos professores da rede pública na Bahia (1952-1989)**. 1993. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1993.

SARMENTO, Manuel Jacinto. (Org.) **Autonomia da escola**: políticas e práticas. Porto: Edições ASA, 2000.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: trajetórias, limites e perspectivas. Campinas-SP: Autores Associados, 1997.

_____. Educação, cidadania e transição democrática. In: COVRE, Maria de Lourdes Manzini (Org.). **A cidadania que não temos**. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 73-83.

SEVERINO, Antônio Joaquim *et al.* **Sociedade civil e educação**. Campinas, SP: Papirus: Cedes; São Paulo: Anped, 1992. (Coletânea CBE)

SILVA, Tomaz Tadeu da. A escola cidadã no contexto da globalização: uma introdução, p. 7-10. In: SILVA, Luiz Heron da. (Org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

SOUSA JUNIOR, Luiz de. **Financiamento da educação**: os impactos do Fundef na educação básica do estado da Paraíba. 2003. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. 305 p. il.

SOUZA, Edgar Bastos de. **O município na Constituição de 1988**. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. **ABC da Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. São Paulo: Unimarco, 1993

SPANBAUER, Stanley J. **Um sistema de qualidade para educação**: usando técnicas de qualidade e produtividade para salvar nossas escolas. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1995.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. **Educação para a democracia**: Introdução à administração educacional. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997. (Apresentação de Luiz Antonio Cunha).

_____. **Educação é um direito**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

_____. **Educação não é privilégio**. 2ª ed. São Paulo: Nacional, 1967.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso e RIBEIRO, Isadora. (Orgs.). **Políticas públicas e cidadania**. Salvador: Pró-Reitoria de Extensão/UFBA, 2001.

TELES, Maria Luiza Silveira. **Educação: a revolução necessária**. Petrópolis: Vozes, 1992.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1994.

TORRES, Carlos Alberto. **Democracia, educação e multiculturalismo**: dilemas da cidadania em um mundo globalizado. Petrópolis: Vozes, 2001.

TRIPODI, Tony e outros. **Análise da pesquisa social**. Trad. de Geni Hirata. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

TRIVIÑOS, Augusto N. Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TUCKMAN, Bruce W. **Manual de investigação em educação** (como conceber e realizar o processo de investigação em educação). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2000.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO - O Sistema Municipal de Ensino na Organização da Educação Nacional. Porto Alegre/ Documento da Undime - Rio Grande do Sul. s/d.

VALERIEN, Jean. **Gestão da escola fundamental**: subsídios para análise e sugestão de aperfeiçoamento. Trad. e adapt. de José Augusto Dias. São Paulo: Cortez; Paris: UNESCO; Brasília-DF: Ministério da Educação e do Desporto. 1993. 176 p.

VERHINE, Robert. e PLANK, David N. O financiamento da educação básica: um estudo de receitas e gastos das redes municipais de ensino da Bahia. In: **Políticas Municipais de Educação**. Edivaldo M. Boaventura (org.). Salvador: EDUFBA, 1996, p. 31-62.

VIGEVANI, Tullo. Movimentos sociais na transição brasileira: a dificuldade de elaboração do projeto. **Lua Nova**, São Paulo, Revista de cultura e política, n. 17, P. 93-109, jun./1989.

XAVIER, Maria Elizabete S. P. **Poder político e educação de elite**. 3ª ed. São Paulo: Cortez / Autores Associados, 1992.

WEREBE, Maria José Garcia. **Grandezas e Misérias do Ensino no Brasil**. São Paulo: Difel, 1970. 271 p.

_____. **30 anos depois, Grandezas e misérias do ensino no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Ática. 1997.

A N E X O S

ANEXO A - Lei Federal nº 9.424/96, dispõe sobre o Fundef.

ANEXO B - Regulamento do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef do Estudo de Caso I.

ANEXO C - Regulamento do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef do Estudo de Caso II.

ANEXO D - Regimento Interno do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef do Estudo de Caso III.

ANEXO E - Regimento Interno do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef do Estudo de Caso IV.

ANEXO F - Edital Público de convocação da comunidade escolar para participar da escolha dos seus representantes no Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef.

ANEXO G - Modelo de um “Roteiro de Visita” dos conselheiros do Estudo de Caso I às escolas do ensino fundamental da sua rede.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Criação dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CAFundef).

APÊNDICE B - Instalações Físicas e Equipamentos do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social e Procedimentos de Escolha dos Conselheiros.

APÊNDICE C - Roteiro de Entrevista aos Conselheiros Titulares do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef.

APÊNDICE D - Roteiro de Entrevista Semi-estruturada com o/a Secretário/a ou Subsecretário/a de Educação dos Municípios dos quatro Estudos de Caso.

APÊNDICE E - Roteiro de Entrevista com a Direção da APLB-Sindicato/CNTE – Bahia.

(APÊNDICE A)

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA - A

**PROJETO DE TESE DE DOUTORADO EM EDUCAÇÃO (UFBA)
Os Conselhos Municipais do Fundef: Gestão Democrática e Controle Social**

Instrumento A - Criação dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CAFundef):

ENTREVISTADO: _____

Cargo ou função no CAFundef: _____

Contato: _____

A1) 1. Quando foi criado o Conselho? _____

2. De quem partiu a iniciativa de criação do Conselho?

3) O Conselho possui Regimento, aprovado quando? _____

(Solicitar uma cópia do Regimento aprovado) _____

4) O Regimento é aplicado/obedecido? (Fale sobre isso): _____

5) Houve divulgação/publicação sobre os atos de criação do Conselho junto às comunidades escolar e local? (Discorrer sobre esse fato) _____

6) Qual o conceito que você atribui às relações mantidas entre o Conselho e a entidade civil de representação dos professores – a APLB Sindicato? (Comentar a questão): _____

7) Qual o conceito que você atribui às relações mantidas entre o Conselho e a entidade civil de representação dos pais de alunos? Existe a Associação de Pais de Alunos, ou outro tipo de associação?

14) O que deveria ser feito para melhorar a gestão do Conselho Municipal do Fundef?

15) Na sua opinião o Conselho de ACS do Fundef tem cumprido a sua missão (função)?

16) O que significa participar de um órgão colegiado tipo o CACS do Fundef?

17) Quais são as vantagens pessoais e profissionais de ser conselheiro do CACS do Fundef?

18) Que medidas deveriam ser tomadas pelo MEC para estimular o interesse e a participação concreta da sociedade civil no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef?

Local e data: _____

Entrevistador: _____

(APÊNDICE B)

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA – B

PROJETO DE TESE DE DOUTORADO EM EDUCAÇÃO (UFBA)

Os Conselhos Municipais do Fundef: Gestão Democrática e Controle Social

Instrumento B - Instalações físicas e equipamentos do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social e procedimentos de escolha dos Conselheiros

ENTREVISTADO: _____

Cargo ou Função no CAFundef: _____

Contato: _____

B1) 1. Comentários sobre a primeira composição do Conselho do Fundef – Gestão 1998-1999. (Na sua opinião quais as principais críticas que se faz à 1ª gestão do Conselho Municipal do Fundef?)

2. Avaliação geral da atuação dos conselheiros da 1ª gestão do Fundef

3. Houve desistência (renúncia) ou substituição por algum motivo de membros do Conselho do Fundef na 1ª Gestão (1998-1999)?

4. Caracterização e comentários acerca da 2ª (atual) composição do Conselho do Fundef - Gestão 2000-2001.

5. Renovação dos membros da 2ª gestão do Conselho do Fundef:
a) 100% b) 75% c) 50% d) 25% e) não houve (ou seja, houve uma recondução integral dos membros do Conselho por mais um período, 2000-2001)
Explicar como se deu essa renovação: _____

6. Você faz algum vínculo entre essa renovação com as eleições municipais de 2000?

7. Avaliação da atuação dos conselheiros na atual gestão, 2000-2001:

8. Apoio oficial às instalações físicas, e de equipamentos, ao funcionamento do Conselho e ao local de realização das suas reuniões de trabalho.

a) existe espaço físico definido (Onde?) _____
b) condições do espaço físico (descrever) _____

c) tipo de equipamentos existentes: telefone, fax, computador, internet, impressora, retroprojeter, outros; (Assinalar quais). _____

d) existem móveis e material de escritório suficientes para as funções do Conselho?

e) a Prefeitura facilita o acesso dos conselheiros a Relatórios, Projetos, Planos e outros documentos oficiais

f) outra situação (descrever): _____

9. Caracterização das relações estabelecidas entre o Conselho e os órgãos públicos de acompanhamento e fiscalização das ações públicas de governo, tanto ao nível local, como regional e federal .

(APÊNDICE C)

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – DOUTORADO
PESQUISA: Os Conselhos Municipais do Fundef: Gestão Democrática e
Controle Social**

Fase da pesquisa: realização de entrevistas

Instrumento: formulário de registro de entrevista por meio magnético

Sistema de registro: gravação em fita magnética (tipo microcassete de 60 minutos) e posterior transcrição para compor a documentação de análise das informações

Fonte: (Entrevistados): Conselheiros titulares do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef

Local da entrevista: município de trabalho do conselheiro

1 – Identificação da Entidade Civil ou Órgão Público representado pelo Entrevistado no Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef:

2 – Identificação do entrevistado: nome, grau de escolaridade, vida profissional, experiência no exercício de funções de representação (onde?, assinalar), etc.

3 – Compreensão do conselheiro acerca do que significa o exercício da função de representação num Conselho Municipal, ou em qualquer outro órgão de representação: falar sobre **o que significa ser um representante e o que significa ser um representado**,

4 – Capacitação (treinamento) do conselheiro para o exercício das funções de acompanhamento (fiscalização) e controle social dos recursos do Fundef no seu município:

...

5 – Compatibilização entre o exercício da profissão/ocupação (pessoal) do conselheiro com a função de representação no Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef: _____

6 – Compreensão do conselheiro sobre a situação atual da escola pública no seu município:

7 – Auto-avaliação do conselheiro sobre o seu desempenho como representante de uma determinada entidade civil ou órgão público (assinalar qual) no Conselho Municipal de Acompanhamento do Fundef: descrever como desempenha a sua função fiscalizadora sobre a aplicação dos recursos destinados ao ensino fundamental e à valorização do magistério no seu município, _____

8 – Impactos no ensino fundamental a partir da implementação da política do Fundef, segundo a análise do conselheiro:

9 – Outros aspectos a acrescentar (por interesse do entrevistado): _____

Local e data da entrevista: _____ Entrevistador: _____

(APÊNDICE D)

**PROJETO DE TESE DE DOUTORADO EM EDUCAÇÃO (UFBA)
Os Conselhos Municipais do Fundef: Gestão Democrática e Controle Social**

**ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA COM O/A
SECRETÁRIO/A OU SUBSECRETÁRIO/A DE EDUCAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS DOS ESTUDOS DE CASO**

1. Entrevistada/o: _____

2. Município em que atua: _____

3. Cargo ou função atual que ocupa no Executivo Municipal, e desde quando: _____

4. Experiência nesse tipo de cargo e/ou função: _____

5. Fale sobre sua experiência na ocupação de cargos vinculados à área de educação e sobre sua experiência como docente. _____

6. É aposentada(o) de alguma outra atividade? Qual, e desde quando? _____

7. Grau de escolarização: _____

8. Principal ocupação profissional: _____

9. Falar sobre os treinamentos do PRASEM que já recebeu (quantos e quando):

10. A Prefeitura cumpriu com todas as orientações do MEC para a criação e funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef? () Não () Sim Quais?

11. Falar sobre a função que desempenha no Conselho, e falar sobre a sua participação e principal contribuição enquanto membro do Conselho Acompanhamento e Controle Social do Fundef: _____

12. Como chegou a essa função? E como se dá a escolha e definição do cargo de presidente e de secretário do Conselho de Acompanhamento do Fundef? _____

13. Desde quando participa do Conselho, e desde quando desempenha a atual função?

14. Descreva que tipo de relação o Conselho de Acompanhamento mantém com os demais Conselhos do Fundef, especialmente o Conselho de Acompanhamento Estadual e o da União. _____

15. Falar sobre os principais problemas e desafios na gestão dos recursos do Fundef na visão de dirigente superior da Secretaria Municipal de Educação:

16. Na sua opinião quais são os principais impactos positivos ou negativos sobre a educação municipal a partir da implementação do Fundef?

17. Falar sobre o tipo das relações estabelecidas entre o prefeito, a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef: _____

18. Descrever o modo como foram escolhidos e nomeados os componentes do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef:

a) Na 1ª composição, período: _____

b) Na 2ª composição, período: _____

19. Comente se houve renúncia de conselheiros e o motivo, em caso positivo. Diga também se houve recondução de conselheiros para o segundo período; e se os resultados das eleições municipais de 2000 alteraram a composição do Conselho de Acompanhamento do Fundef em algum momento: _____

20. Que avaliação a senhora, ou o senhor, faz acerca do desempenho dos membros do Conselho de Acompanhamento do Fundef no cumprimento das suas atribuições de fiscalização da distribuição e aplicação dos recursos públicos vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental regular? _____

21. Falar sobre os meios de como as Escolas e os Pais de Alunos acompanham as ações desenvolvidas e as prestações de contas do Conselho do Fundef, e de como essas entidades ficam sabendo dos seus resultados práticos. _____

22. Desde o início e atualmente como está a situação financeira, ou contábil, do Município com o Fundo? Afinal, o Município ganha, perde ou transfere recursos? Por quê? _____

23. Falar sobre o Plano de Carreira do Professor, se foi elaborado e se está em vigor. Falar sobre os ganhos salariais dos professores do ensino fundamental regular. Há muita diferenciação com os demais docentes da rede? _____

24. Comentar sobre o tipo de relações – e conversações – mantidas entre a Secretaria de Educação e o Sindicato de Representação dos Professores da rede de ensino municipal.

25. Quais são as atribuições do Fundo Municipal de Educação com o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef? Desde quando existe o Fundo Municipal de Educação?

26. Explique se o Município já criou o seu Sistema de Ensino e como o mesmo funciona.

27. Existe o Conselho Municipal de Educação no seu município? () Não () Sim. Quando foi criado, cópia da Lei e como são nomeados e a quem representa seus membros.

28. O senhor, ou a senhora, faz parte do CME? Cargo ou função que desempenha, como e por que foi escolhido(a), quando foi nomeado(a), há quanto tempo está como conselheiro(a), e a quem representa.

29. Falar sobre a rotina de trabalho do Conselho Municipal de Educação, como foram escolhidos os demais membros, quem o preside, e quais as principais atribuições de cada um.

30. O CME tem caráter deliberativo ou consultivo? Fale sobre isso.

31. Falar sobre o Projeto Pedagógico das Escolas do Município. _____

32. Falar sobre a gestão das escolas municipais e sobre o processo de escolha da Direção da Escola.

33. Comentar sobre o Plano de Educação do Município. _____

34. Descrever as relações mantidas entre os diversos Conselhos de Educação nos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal). _____

35. Participa de outro tipo de Conselho além dos referidos aqui? () Não () Sim. Qual/is?

Local e data:

Entrevistador:

(APÊNDICE E)

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

FACULDADE DE EDUCAÇÃO – Programa de Pós-Graduação / Doutorado

Pesquisa: “Os Conselhos Municipais do Fundef: Gestão Democrática e Controle Social”

Doutorando: José Wellington Marinho de Aragão

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A DIREÇÃO DA APLB-SINDICATO/CNTE – BAHIA

1. Entrevistado: _____
2. Cargo ou função: _____
3. Comente o tipo de relações mantidas entre a APLB Sindicato e a CNTE: _____
4. Fale sobre as formas de atuação da APLB-Sindicato no Estado da Bahia: _____
5. Como a APLB-Sindicato escolhe e indica seus representantes no CONDEF – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, ao nível do Estado; e do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef do município de Salvador? _____
6. Quantos representantes (e os seus nomes) a APLB/Sindicato e/ou CNTE já tiveram e atualmente tem no Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundef? Que avaliação esse(s) conselheiro(s) faz(em) desse Conselho (Condef) na Bahia? _____

7. Fale como se tem pautado essas representações na participação nos dois Conselhos referidos na questão anterior: _____
8. De que modo esses representantes prestam conta de suas ações nos dois Conselhos?

9. Comente se há aceitação pacífica ou recusa, e censura, de algum nome de representante do Sindicato indicado para conselheiro do Fundef na capital e no interior: _____
10. Os Planos de Carreira, Cargos e Salários exigidos pelo Fundef, tanto no Estado quanto nos municípios a partir de 1998, têm atribuído de fato uma recuperação salarial dos professores do EF e estimulado também a valorização profissional do magistério? Comente a sua resposta. _____
11. A APLB-Sindicato e a CNTE acompanham de uma forma sistemática a aplicação dos recursos do Fundef em todo o Estado da Bahia? Comente sua resposta. _____
12. Em termos de impactos positivos e negativos que avaliação a APLB-Sindicato faz sobre a implementação do Fundef na Bahia? _____

13. Quais os tipos de denúncias mais recorrentes sobre a implementação do Fundef na rede de ensino fundamental do Estado e nas redes de ensino fundamental dos Municípios na Bahia como um todo, que são do conhecimento da APLB-Sindicato e/ou da CNTE? _____

14. A sua entidade elaborou algum estudo avaliativo acerca dos impactos da implementação do Fundef no Estado da Bahia como um todo? Indicar o estudo e comentar a resposta. _____

15. Seu Sindicato tem alguma sugestão sobre as atividades de acompanhamento e controle da distribuição e aplicação dos recursos financeiros do Fundef? Comente sua resposta.

16. Relativamente à educação de um modo geral, nos últimos anos ocorreram mudanças significativas na gestão da educação formal, pública estadual e municipal, oferecidas pelo Estado e pelos Municípios baianos? Justifique sua resposta.

17. Segundo sua percepção, o que vem mudando na gestão da educação pública, oferecida tanto pelo Estado da Bahia quanto pelos seus Municípios? As mudanças citadas podem ser atribuídas à implementação do Fundef a partir de 1998? Justifique. _____

Local e data: _____ / / Entrevistador: _____

(Arq.Apendices.Tese.11.12.03).