OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Selma Maquiné Barbosa¹

CNM/Brasil

selma.maquine@gmail.com

Resumo: O estudo analisa uma experiência de participação social em um conselho municipal do Fundef, em que se buscou compreender como se dá a participação social dos conselheiros e discutir sua importância e desafios no atual cenário das políticas públicas. Os resultados mostram que a democratização na escolha dos conselheiros induz a uma convivência dialógica e cooperativa e uma atuação mais questionadora do Conselho. Mostra que apesar das dificuldades, esses colegiados constituem-se em instâncias capazes de possibilitar o exercício e o aprendizado de participação social nos espaços públicos.

Palavras-chave: financiamento da educação; Fundef; participação social; políticas públicas e democratização.

INTRODUÇÃO

Tem-se observado nos últimos anos a definição de políticas que incentivam a participação da sociedade no processo de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas em educação. Nessa perspectiva, um aspecto importante a ser considerado é a instituição de mecanismos que possibilitem a inserção de segmentos da sociedade no acompanhamento das políticas públicas por meio de colegiados que podem se apresentar como espaços essencialmente participativos.

Nesse contexto se insere o controle social da gestão dos recursos da educação. No Brasil, desde 1996, com a instituição do Fundef, por meio da Emenda Constitucional (EC) 14, foram trazidas inovações no financiamento da educação, sobretudo pela introdução do mecanismo de redistribuição automática de recursos e pela proposta do acompanhamento, por parte da sociedade, da gestão desses recursos públicos destinados ao ensino fundamental. Em 2006, portanto, dez anos depois, outra Emenda Constitucional foi promulgada criando o um novo mecanismo de financiamento da educação – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação com os mesmos pressupostos do Fundef.

¹ Mestre em Educação pela Universidade de Brasília e coordenadora da área de Educação da Confederação Nacional de Municípios – CNM. E-mail para contato: selma.maquine@gmail.com

A atual Lei 11.494/2006, que regulamenta o Fundeb, como a anterior Lei 9.424/1996 estabelece a obrigatoriedade de serem constituídos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) no âmbito de cada esfera administrativa: federal, estadual e municipal. Esses conselhos são integrados por representantes do Poder Executivo e da sociedade e têm a atribuição de proceder ao acompanhamento da aplicação dos recursos recebidos à conta do Fundo.

Dada a sua importância nesse processo, os Fundos continuam sendo objeto de estudos e pesquisas realizadas no âmbito do próprio Ministério da Educação (MEC), como também em diversas instituições da área educacional. Dentre esses estudos, Oliveira (2003), ao analisar o Conselho Estadual de Mato Grosso do Sul conclui que, apesar do referido conselho assumir um caráter mais de controle burocrático do que mesmo social, pode se configurar como “instância propícia” de participação da sociedade civil na definição do destino dos recursos do Fundef. Para tanto, afirma essa autora, há que se buscar, a partir de suas atribuições, o diálogo com o Estado e com os setores interessados na qualidade da educação.

Também são evidenciadas por Souza Jr. (2003), em sua pesquisa realizada junto a conselhos municipais no Estado da Paraíba, que apesar dos avanços decorrentes do critério redistributivo do Fundef, por mais que se ampliem os recursos para a educação, sem controle não há como garantir seus resultados. Para tanto, indica a necessidade de ser ampliado o leque de participação da comunidade na definição dos rumos da educação básica.

Como o Fundeb encontra-se no terceiro ano de vigência e considerando a realidade apresentada nos estudos e pesquisas sobre o Fundef, fortalece-se a necessidade de compreender melhor o acompanhamento social, buscando-se responder à seguinte indagação: em que medida a sociedade participa efetivamente do acompanhamento da gestão dos recursos da educação?

Nesse sentido, a observação dos problemas evidenciados nos diferentes estudos aqui referenciados aponta o potencial de avaliação e controle da ação pública que o Fundef pode proporcionar e mostra a importância de se refletir sobre os Fundos dessa natureza. Além disso, a contribuição para tomada de decisões institucionais no que se refere ao aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento e controle social da aplicação dos recursos é outro aspecto que denota sua importância, uma vez que os conselhos do Fundeb, estão em pleno funcionamento. Assim, este estudo buscou compreender a participação social no acompanhamento do Fundef e qual sua importância na gestão das políticas públicas.

Esta pesquisa permitiu, a partir do estudo do Conselho Municipal de Valparaíso de Goiás, iluminar nosso entendimento acerca de possíveis formas pelas quais a sociedade

participa de um Conselho Social, buscando-se a compreensão mais clara sobre sua forma de composição, assim como o seu funcionamento e organização, especialmente no que se refere ao processo em que se dá a relação dos conselheiros com seus pares.

Para investigação, foram utilizadas a análise de documentos e entrevistas semi-estruturadas, realizadas no período de março a abril de 2004, e desenvolvidas junto a conselheiros e ex-conselheiros do Fundef, com o intuito de levantar e coletar informações sobre as ações desenvolvidas, dificuldades enfrentadas, bem como a relação do conselheiro com seus pares, dentre outros.

Neste trabalho, portanto, são abordados aspectos relacionados à operacionalização do Fundef; as normas e estratégias em relação à formação, funcionamento e organização dos Cacs do Fundo, bem como é analisada a participação como componente das políticas sociais no qual a sociedade é envolvida, e como condicionante para o avanço da democracia participativa no Brasil.

Esses dados são importantes atualmente, pois como o Fundef fora substituído pelo Fundeb, a obrigatoriedade da instituição de conselhos de acompanhamento e controle social permanece, o que justifica sua relevância para melhor compreensão da nova política de financiamento.

O FUNDEF: CARACTERÍSTICAS E OPERACIONALIZAÇÃO

Como direito fundamental do homem, a educação se destaca por sua relevância num país plural como o Brasil. As obrigações do Estado em relação ao financiamento do setor educacional definidas pela Emenda Calmon² foram resgatadas e consideravelmente ampliadas pela Constituição Federal (CF) de 1988 e pela EC 14/96. Estes dispositivos estabeleceram diretrizes importantes para a política educacional, tanto em relação aos meios financeiros que visam à observância dos princípios constitucionais relacionados à oferta, permanência e qualidade do ensino, quanto à definição de responsabilidades educacionais entre União, Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios.

Assim, foi instituído pela EC 14/96 e regulamentado pela Lei 9.424/96 e pelo Decreto 2.264/97, o Fundef. Sua implantação se deu a partir de 01 de janeiro de 1998³, quando a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental passou a vigorar.

² EC 24/83, que determinava a aplicação de 13%, no mínimo, da receita de impostos da União em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e 25% para Estados e Municípios.

³ Com exceção do Estado do Pará, onde a implantação ocorreu em julho de 1997, por força de lei estadual.

Sua vigência encerrou dia 31 de janeiro de 2006, quando foi criado, em sua substituição o Fundeb.

Com a criação do Fundef, pretendeu-se que dois grandes objetivos fossem atingidos – a universalização do ensino fundamental obrigatório e a melhoria da sua qualidade. De fato, a legislação do Fundef garantia a destinação de recursos exclusivamente a essa etapa de educação básica. Somente os alunos de 1ª a 8ª série do ensino regular e especial entravam no cômputo geral do número de matrículas, com vistas à redistribuição dos recursos. Porém, não foram considerados para efeitos de redistribuição dos recursos os alunos da educação infantil e do ensino médio. Igualmente não eram contabilizados os alunos da modalidade de educação de jovens e adultos. O Fundef foi um fundo de natureza contábil, cuja composição era formada por recursos dos próprios Estados e Municípios, sendo 15% do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPIexp) e da Desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar (LC) n 87/96. Os recursos eram distribuídos entre o governo estadual e seus Municípios (sem que houvesse transferência entre os diferentes Estados da Federação), na proporção dos alunos atendidos no ensino fundamental em cada rede de ensino, conforme os dados apurados pelo Censo Escolar realizado pelo MEC. A adoção dessa “variável educacional”, , visava a reduzir as disparidades na qualidade do ensino, pois, Estados e Municípios passam a ter à sua disposição o mesmo valor por aluno/ano (NEGRI, 1997).

Os recursos eram transferidos por meio de um sistema automático de repasses, cuja transferência é realizada pelo Banco do Brasil e os créditos à conta do Fundef para todos os Estados e Municípios não sofrem atrasos e se constituem na principal barreira contra ingerências políticas, (BRASIL, 1996).

Com o processo de descentralização financeira, além de criar condições para que os governos estaduais e municipais pudessem, de forma autônoma, realizar a gestão dos recursos recebidos, critérios de transparência no processo de distribuição e utilização dos recursos oriundos do ensino fundamental foram criados. Essas ações descentralizadoras puderam reforçar, na implementação do Fundo, a importância dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, instituídos a partir do Fundef.

OS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E SEU PAPEL NO CONTROLE SOCIAL DO FUNDEF

A lei que regulamentou o Fundef, também estabeleceu a constituição de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundo, com atribuição de acompanhar a transferência, o repasse e a aplicação dos recursos do Fundo e supervisionar o Censo Escolar. Esses conselhos são colegiados existentes nas três esferas de governo – federal, estadual e municipal e devem ser instituídos “de acordo com norma de cada esfera editada para esse fim” (Lei 9.424/96, Artigo 4º, §1º).

Os conselhos do Fundef têm composições diferentes em número e representações, sendo em âmbito municipal formado por representações do executivo municipal, dos segmentos de professores e diretores das escolas, pais de alunos, servidores e, onde houver, o Conselho Municipal de Educação (CME).

Em relação à composição dos Cacs do Fundef, Davies (1999) critica sua formação por ter caráter mais estatal do que social, afirmando que esses colegiados podem representar apenas uma “fachada social” por estarem atrelados aos interesses dos governantes, tendo em vista a predominância de relações “clientelistas e fisiologistas”. Sobre a paridade dos conselhos, Gohn (2003) aponta que há disparidade de condições para a participação entre representantes do governo e da sociedade, por não se tratar apenas de uma questão numérica, mas, sobretudo, das condições existentes entre esses segmentos quanto ao acesso à informação e à disponibilidade de tempo.

Convém observar que, do ponto de vista da composição dos conselhos, a Lei 9.424/96, quando estabeleceu a composição mínima, não definiu a forma de indicação dos membros dos conselhos, o que certamente contribuiu para a apresentação de uma diversidade de situações na adaptação da lei.

Aos conselhos cabe acompanhar a gestão dos recursos do Fundo. Além de realizar o acompanhamento da aplicação dos recursos repassados à conta do Fundo, por meio de exame mensal das prestações de contas, os conselhos são espaços públicos de participação da sociedade no acompanhamento da aplicação dos recursos. Para que os conselhos possam acompanhar a aplicação dos recursos, os demonstrativos devem ser periodicamente disponibilizados pelo Poder Executivo, uma vez que o dispositivo legal determina que os registros contábeis estejam, permanentemente, à disposição dos conselhos e órgãos de controle.

Todavia, a prática do controle social no país por ser muito recente, os membros dos conselhos do Fundef ainda enfrentam dificuldades para desincumbir-se de suas atribuições

por não estarem adequadamente preparados em relação a suas funções e responsabilidades. (SOUSA JR., 2003). Entre as dificuldades destaca-se o escasso acesso à prestação de contas do Fundef e o pouco conhecimento dos conselheiros acerca do que a lei do Fundef estabelece sobre a disponibilização dessa documentação ao conselho. Na verdade, parece ser recorrente a questão de que um dos mecanismos existentes que podem fazer a sociedade civil participar de um governo que é algo distante é tornar a informação acessível à sociedade.

Apesar das dificuldades apontadas, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef buscam diferentes formas de atuação e tentam assumir, enquanto estratégias novas de gestão, a finalidade de contribuir nessas gestões.

O QUE O FUNDEB TROUXE DE NOVO

O Fundeb copia os mesmos fundamentos do Fundef. O que o difere, porém, pode se resumir a quatro grandes questões: a) aumentou-se a cesta de impostos e a alíquota, pois são acrescidos na sua composição o Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor – IPVA, Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer bens e direitos – ITCMD e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR. Quanto à alíquota, o percentual sobre para 20% de forma gradativa nos três primeiros anos; b) O Fundeb contempla todos os alunos da educação básica da creche ao ensino médio – em que a redistribuição dos recursos se dá com base na diferenciação ponderada entre as etapas e modalidade de ensino; c) Aumenta a participação da União no financiamento da educação básica que passa a ser, a partir de 2010, correspondente a 10% do total de recursos movimentados no Fundo, chegando a R\$ 7,6 bilhões este ano; d) Os conselhos, especialmente os de âmbito municipal, são ampliados para nove membros, aumentando a participação do segmento da sociedade.

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÕES SOBRE O CASO BRASILEIRO

O termo participação entra para ordem do dia nos últimos anos e tem-se generalizado no mundo todo. No Brasil, desde a década de 1980, particularmente, têm-se acumulado inúmeras experiências e diferentes formas de participação na sociedade brasileira. A partir da CF de 1988, foram introduzidas importantes mudanças no processo de elaboração de políticas governamentais, que, por sua vez, têm adquirido novos contornos, pelo fato de que algumas das mudanças tinham como idéia central uma administração voltada à participação da

sociedade na gestão da coisa pública, resultando no surgimento de novos mecanismos e formas de gestão.

A rápida modernização da sociedade brasileira, entre outros fatores, vem proporcionando a crescente complexidade dos problemas em todos os níveis. Esse fato concorre para a necessidade do envolvimento da sociedade, em todas as esferas de governo, no processo decisório em relação às políticas públicas. Esta situação pode ser demonstrada por mecanismos de participação associados à formulação e/ou controle de políticas de educação e saúde que estão aflorando em praticamente todos os países. Assim, a participação é reforçada pela importância do controle social que deriva da necessidade da transparência na gestão pública, e se constitui na forma através da qual a sociedade pode controlar as ações do Estado.

Embora a participação seja considerada um elemento importante para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das políticas públicas, Demo (2001, p. 25) assinala que o processo participativo tende a enfrentar dificuldades, “talvez porque não esteja em nossos hábitos participar, por ser mais fácil receber as coisas dos outros”. Por outro lado, afirma que participação é um processo que exige conquista e, como tem caráter infundável, não pode ser considerada, portanto, como suficiente ou acabada. Ao mesmo tempo, sugere que essa participação pode ser traduzida como um dos componentes das políticas sociais no qual envolve a criação de canais de participação.

Na década de 80, esse tema suscitou debates sobre quais seriam esses canais, e discutiam-se questões em torno do como participar e em que nível. Neste momento delineava-se uma discussão a respeito dos conselhos, no sentido de utilizá-los como novos instrumentos de expressão, representação e participação da sociedade na gestão pública. Assim, conforme aponta Gohn (2000), os canais de participação, ao propiciarem um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade, viabilizam a participação dos diferentes segmentos sociais na formulação das políticas sociais. Os conselhos, por sua vez, possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam decisões políticas e criam condições para um sistema de vigilância sobre as gestões públicas, implicando em maior cobrança de prestação de contas do executivo.

Na área educacional, o novo reordenamento legal prevê certa organização institucional na qual a participação da sociedade pode ser considerada um componente importante e pode ser vista como um fator para o avanço da democracia participativa no Brasil. Nesse aspecto, tanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) 9.394/96 como o Plano Nacional de Educação (PNE) propiciam o entendimento sobre a gestão democrática como um processo

que possibilita a criação de canais de participação cujos limites podem ir além da prática educativa.

Não se pode negar que o tema participação tem uma longa história de estudos e análises e a idéia de participação tornou-se muito popular e muito se tem discutido a respeito das formas de participar.

Para alguns dos autores aqui trabalhados, o conceito de participação surge geralmente associado ao conceito de democracia, que, segundo Bobbio (2000), se caracteriza pela tomada de decisões a partir de um conjunto de regras, pelas quais é estabelecido quem autoriza a tomar as decisões e como devem ser tomadas. Também para este autor, devem ser asseguradas garantias a quem é chamado a decidir, isto é, os direitos de liberdade de opinião, de expressão e de associação.

Para Lima (1998b), a participação pode ser analisada a partir de uma abordagem dos vários princípios políticos que, de certa forma, a delinham e podem apresentar diversos sentidos devido aos diferentes pontos de vista. Isto ocorre, pois, por não se poder ignorar os fatores de ordem externa, uma vez que não há como dissociá-la das questões relacionadas à democracia, aos quadros político-constitucionais e às formas de organização. Cabe destacar aqui a relação da participação com os fatores de ordem legal, uma vez que os Conselhos do Fundef estão inseridos nos princípios constitucionais e instituídos por leis de âmbito federal, estadual e municipal.

Nessa mesma linha, Pateman (1992, p. 60) afirma que a participação está diretamente relacionada à democracia participativa, já que esta “é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente”, ou seja, essa relação se encontra baseada em um inter-relacionamento entre os indivíduos e as estruturas de autoridades no interior das quais eles interagem.

A partir de regras e orientações organizacionais, Lima (2001, p. 71) afirma que “conquistada como princípio e consagrada como direito, a participação deve constituir uma prática normal, esperada e institucionalmente justificada”, e apresenta quatro vertentes que torna possível qualificar as diferentes formas e tipos de participação manifestada pela sociedade no acompanhamento do Fundef, uma vez que é necessário considerar a participação do ponto de vista dos atores envolvidos nesse processo. É o que Lima (2001) chama de participação praticada, em que apresenta uma tipologia na qual estuda e classifica a participação em categorias, de acordo com quatro critérios: critério da representatividade, regulamentação, envolvimento e da orientação. Mesmo apresentada em diferentes graus e modalidades, a participação é difundida como instrumento de realização da democracia

participativa, como processo de democratização extensivo aos diversos aspectos da vida social, cultural e política.

Lima (2001), no entanto, adverte que não se pode desconsiderar a perspectiva da não-participação, uma vez que se caracteriza pela limitação das possibilidades de participar, ou seja, é uma orientação que se opõe à participação, pois, assinala um rompimento com a idéia e a prática participativa face ao desinteresse quanto ao envolvimento nos processos de decisão, o que, por vezes, pode ser associada à participação passiva. Nessa perspectiva, faz referência a fatores que conduzem à adoção desta prática e aponta para a inacessibilidade às decisões, a passividade e o formalismo, os quais contribuem para a não-participação.

Pode-se entender, portanto, que o processo participativo ganha significado quando há possibilidade de envolvimento na discussão, no acesso às informações, na divisão de responsabilidades e na tomada de decisões. Além disso, para este estudo, as questões ligadas aos fatores que a condicionam e determinam sua qualidade são consideradas, pois esses condicionantes determinam a qualidade da participação e, de certa forma, a dificultam ou a impedem (PARO, 2000)

É sob o contexto da democracia participativa que os conselhos, como canais de participação direta e constitutiva da sociedade na gestão de políticas públicas, surgem como espaço institucional destinado a aprofundar o conteúdo democrático da vida política. Pode-se ainda dizer que estes novos mecanismos de participação procuram se constituir em espaço de educação política e de construção e de exercício da cidadania, como também em fóruns democráticos destinados ao controle do cumprimento dos compromissos feitos pelos governantes, podendo identificar e captar novas sinalizações de políticas.

Para análise dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, não obstante a relevância das relações existentes entre participação e os fatores de ordem externa, é também importante a análise a partir do aspecto de ordem institucional e organizacional, pois, segundo Lima (1998b) em muitos casos é necessário verificar como são transpostos os quadros teóricos apresentados pelos fatores externos, a exemplo do político-constitucional, para o contexto de sua organização. Dessa forma, há diversas circunstâncias que condicionam o grau, o nível e a qualidade da participação, face à complexidade desse fenômeno.

Finalmente, ao pretender analisar a participação da sociedade no acompanhamento das políticas públicas, torna-se fundamental entender como a participação se manifesta, assim como os fatores que determinam ou condicionam essa participação, posto que além da diversidade de conceitos, há também variadas formas de participação.

OS CONSELHOS FRENTE À REALIDADE BRASILEIRA: AVANÇOS E DESAFIOS

O Município de Valparaíso de Goiás, no Estado de Goiás, situado na região do Entorno do Distrito Federal, tem em seu passado político exemplos ilustradores de participação social em busca da institucionalização de direitos.

Ao analisar as normas legais federais e municipais referentes ao acompanhamento do Fundef, constatou-se que as regras municipais são mais amplas do que as federais em alguns aspectos, pois indicam como deverá ser realizado o controle social e a forma de escolha dos membros do conselho, aspecto não referenciado na lei federal. Apesar dos avanços verificados na legislação municipal, as normas legais, federal e municipal, precisam avançar ainda mais, pois, não se referem ao termo participação, nem ao seu conceito, em nenhum momento. As lacunas e questões apresentadas apontam a complexidade que reveste o arcabouço institucional dos conselhos.

A dinâmica do Conselho do Fundef em Valparaíso de Goiás permitiu institucionalizar formas democráticas, tanto em relação ao processo de escolha dos membros do Conselho, quanto aos procedimentos para tomada de decisões entre os conselheiros. Entre eles, o critério eletivo para escolha de seus membros pela comunidade, realidade que só foi possível no início do segundo mandato, em 2000, a partir de um trabalho feito entre os professores e o Sindicato. A luta pela garantia do processo democrático mostrou que foi possível mudar as regras do jogo e reverter um quadro de centralismo em que prevaleciam as relações autoritárias. Procuramos entender esse processo a partir do que aponta Bobbio (2000, p. 68), que um índice de desenvolvimento democrático pode ser medido, não pelo número de pessoas que têm direito de votar, mas pelo “onde” se vota, ou seja, o número de instâncias, de espaços em que se pode participar, ou “exercer o direito de voto”.

Garantir o processo eletivo para a escolha dos conselheiros não é suficiente, mas certamente foi um avanço. É necessário democratizar o conselho, principalmente pela possibilidade de ampliar os canais de comunicação, de forma a favorecer o acesso da comunidade a informações referentes ao Fundef e ao próprio funcionamento do conselho, como também a divulgação das decisões tomadas pelos conselheiros.

Algumas iniciativas do Conselho do Fundef de Valparaíso de Goiás têm se constituído em importantes meios para melhorar a atuação dos próprios conselheiros. As reuniões, por exemplo, realizadas mensalmente, além de terem como objetivo a análise sobre a prestação de contas apresentada pela Secretaria de Educação, têm sido utilizadas para melhorar os aspectos organizacionais internos, por meio de grupos de estudo. Esta é uma iniciativa que revela o

interesse e a preocupação dos conselheiros em aprimorar conhecimentos na intenção de cumprir melhor o seu papel no acompanhamento do Fundef.

Os conselheiros, no processo de tomada de decisões, têm procurado respeitar as idéias e opiniões dos demais, ainda que sejam divergentes. É um exercício que tem gerado uma convivência construtiva, deixando aflorar os conflitos e criando uma dinâmica interna para sua superação e busca de consenso.

Ressalte-se, ainda, que os conselheiros têm uma participação efetiva na fiscalização da aplicação dos recursos, por sua atuação questionadora, investigativa e propositiva. A fiscalização e o acompanhamento têm sido produtivos quanto ao destino dos recursos do Fundef, em virtude da compreensão que têm os conselheiros sobre seu papel no acompanhamento do Fundo e a sua preocupação com o compromisso assumido, em relação àqueles que os elegeram e a quem devem prestar contas.

Por meio do exercício de participação, ainda que em meio ao confronto de idéias, foi possível aos conselheiros exercerem seus direitos e deveres e aprenderem, a partir do diálogo, a trabalhar com o pluralismo de opiniões, o que faz prevalecer um tratamento entre iguais nas relações interpessoais. Essas formas colaborativas encontradas pelos conselheiros revelam, como aponta Demo (2001), habilidades que se aprendem e podem ser aperfeiçoadas. Esse exercício não é coisa fácil, pois cada membro interage de uma forma diferente. Porém, nesse espaço de colaboração, assimetrias de posições tendem a ser reduzidas, em função do exercício do diálogo e colaboração entre os diferentes membros do Conselho.

Mas nem sempre foi assim. O primeiro conselho foi constituído por indicação da Secretaria de Educação. A gestão dos recursos do Fundef, que era realizada pela Secretaria de Finanças, impedia uma prestação de contas transparente e teve sua sistemática substituída e delegada à Secretaria de Educação, quando da mudança na administração municipal. Cabe ressaltar o papel dinâmico do Sindicato para o encerramento do mandato do conselho indicado e para a constituição de um outro a partir de bases democráticas no processo de escolha dos representantes da sociedade.

Alguns acontecimentos possibilitaram mudanças na atuação dos conselheiros. Entre eles, a própria alteração nas suas atribuições, o que permitiu ir além das atribuições legais de acompanhar a transferência e aplicação dos recursos do Fundef. Ao Conselho foi permitido deliberar sobre o destino dos gastos. Ainda que não estivesse definido em lei, mas por uma concessão da Secretaria de Educação. No entanto, esta situação teve uma duração efêmera até assumirem os atuais conselheiros, pois, a Secretaria de Educação retirou a possibilidade de o Conselho deliberar sobre o destino dos recursos do Fundo, retomando para si esta

prerrogativa. Este fato ilustra a situação de confronto entre a dinâmica interna do próprio Conselho e as interferências impostas por fatores políticos externos. Por outro lado, há que considerar que o Sindicato dos servidores públicos de Valparaíso de Goiás exerce um papel nuclear no sentido de democratizar o funcionamento do Conselho e de ampliar seu poder de decisão quanto ao destino dos recursos do Fundef. Dessa forma, exerce também uma força externa que se contrapõe às interferências dos órgãos oficiais que limitam a atuação do Conselho.

Outros fatores têm interferido na condução do trabalho dos conselheiros, como a falta de capacitação e a falta de transparência na aplicação dos recursos. A capacitação tem sido apontada como um dos óbices para o bom funcionamento do Conselho. Impõe-se como condição básica para que os conselheiros possam desincumbir-se de suas atribuições, ampliar sua compreensão sobre a operacionalização do Fundef e, conseqüentemente, propiciar oportunidades para atuar de maneira efetiva e melhorar o seu próprio fazer como conselheiro. Daí a necessidade de inclusão na agenda governamental de ações relacionadas à capacitação técnica dos conselheiros, de forma sistemática e contínua. Principalmente, porque os Conselhos do Fundef, desde 2004, passaram a assumir novas atribuições no acompanhamento e controle social de outros programas federais: Educação de Jovens e Adultos, Transporte Escolar e Educação Especial.

No que se refere à transparência da aplicação dos recursos, mesmo com a descentralização da gestão do Fundef, os documentos referentes aos gastos não são totalmente disponibilizados. Talvez por existir, ainda, resistência do Executivo em fornecer documentação complementar que possibilite uma análise mais completa sobre a aplicação dos recursos do Fundef. É necessário que a documentação seja suficientemente detalhada para permitir uma análise precisa e fidedigna, e que se tenha informações confiáveis e de fácil acesso para que se possa assumir com maior responsabilidade o controle e a supervisão dos gastos. A busca da transparência também implica conhecer os órgãos responsáveis pela fiscalização e pelo cumprimento da lei, de forma a facilitar o acesso direto a esses órgãos. Neste caso, situam-se a Câmara de Vereadores, o Ministério Público e o Tribunal de Contas, que têm a competência de aplicar sanções sobre os agentes públicos. Daí a necessidade de facilitar o acesso aos conselheiros para o fortalecimento da sua atuação.

Um outro fato que preocupa refere-se à própria atitude de alguns conselheiros que demonstram receio de contrariar os dirigentes dos órgãos locais mais próximos, como a Secretaria de Educação, quando analisam as contas do Fundef. Esses comportamentos revelam um movimento conflitual na atuação interna do Conselho, na medida em que ele

pode legitimizar atitudes públicas inadequadas, quando seu papel é exatamente denunciar as impropriedades praticadas na aplicação dos recursos. Esses fatores contribuem para que a participação social, apesar dos avanços, ainda esteja limitada, em alguns aspectos, aos procedimentos burocráticos do processo de acompanhamento do Fundef. Cabe, portanto, aos órgãos centrais suscitar a participação da sociedade no acompanhamento do Fundo, posto que as normas que regem o Fundo ainda precisam avançar. Assim, essas propostas foram analisadas e as distorções corrigidas com a regulamentação do novo Fundeb, pois disciplinam tanto a organização e funcionamento dos conselhos quanto o processo de escolha de seus membros e sua participação no acompanhamento do Fundo.

Os professores são os sujeitos que mais participaram do acompanhamento do Fundef. Embora se tratasse de uma participação ainda incipiente, mantinham-se atentos em relação aos gastos, o que podia ser percebido pela cobrança de maior fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo. Para os professores, aplicar bem os recursos significa cumprir com o percentual mínimo estabelecido em lei. Vale considerar que uma das razões que induziam a participação dos professores era a vigilância sobre o cumprimento da parcela dos 60% dos recursos destinada ao pagamento de seus salários.

Os pais tinham uma participação um tanto reservada no acompanhamento do Fundef, muitas vezes reforçada pela falta de informação que têm sobre o significado social do Fundo e pela distante relação que mantêm com o Conselho. Por outro lado, alguns pais não deixavam de fazer suas cobranças sobre a falta de material nas escolas, a falta de professores, a depredação da escola, o que pode ser considerado como uma preocupação positiva com a escola e com a educação dos filhos. Essa postura nos revela que essa é a forma que eles tinham de se importar com o que se passa na escola e a participação, por sua vez, pode estar aí refletida, mesmo sem terem a consciência do que este fato representava. Como aponta Paro (2000), as preocupações dos pais com a qualidade do ensino constituem-se em uma forma de participação, embora eles mesmos não tenham consciência disso.

Nesse sentido, os dados obtidos nesta pesquisa sinalizam a necessidade de reorganização do Conselho, ampliando as possibilidades de participação da comunidade: informando, prestando contas de suas ações e decisões tomadas, principalmente em relação ao que é feito pelos gestores dos recursos na Secretaria de Educação. Esta é a forma de o Conselho exercer seu papel educativo junto à comunidade.

De fato, para buscar uma atuação efetiva, o Conselho precisa recorrer ao apoio e mobilização da sociedade para que suas decisões sejam mais legítimas junto a essa sociedade. Por isso, é necessário estimular a publicização do conselho, divulgando suas ações e

propiciando a discussão pública dos assuntos tratados no seu interior. Como não se dá espontaneamente, é preciso estimular o exercício da participação, a partir da informação e do diálogo, para que pais e professores possam se sentir também responsáveis pelos recursos vinculados ao ensino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante ressaltar que o conselho não pode deixar de buscar uma atuação democrática possível. Isto porque, os conselheiros não consideram os problemas apontados como impedimentos para sua participação no acompanhamento e controle dos recursos do Fundef, o que permitiu ações com consciência de seus limites e possibilidades. Portanto, não se trata aqui de estabelecer os limites entre a participação e a não-participação. A intenção é evidenciar como os conselheiros, mediante suas próprias iniciativas, logram superar os fatores determinantes da não-participação. Lima (1998a) lembra que são extremos de um *continuum* e que, mesmo se encontrando em posições opostas, nem por isso deixam de poder coexistir em um dado contexto.

Os próprios conselheiros admitiram esses fatores, entre eles a dificuldade de estabelecer um relacionamento mais próximo com os professores e pais de alunos, pela falta de infra-estrutura que possibilite um trabalho cooperativo entre conselho e comunidade. O que se verificou é que eles não dispõem de tempo, nem de condições materiais, especialmente o transporte, para realizar visitas às escolas, além de sua atuação se restringir ao espaço formal de reuniões, o que acaba por fragilizar e prejudicar sua relação com a comunidade escolar.

Um aspecto que pode ampliar as possibilidades de uma atuação menos burocrática e mais próxima à realidade da comunidade refere-se à necessidade de autonomia para o Conselho. Não se trata de transformá-lo em uma unidade orçamentária, já que não dispõe de estrutura administrativa própria. Porém, podem-se garantir condições para a realização de reuniões que contem com a participação da comunidade, além de infra-estrutura adequada para alcançar as escolas.

Reconhece-se que a participação da sociedade no acompanhamento da gestão pública é uma prática nova no Brasil. Os sujeitos precisam de tempo para aprender essa nova forma de intervir nos espaços públicos. Mesmo que a participação se constitua em uma vontade pública, almejada pela sociedade e enunciada pelo poder público, ainda nos deparamos com administrações públicas centralizadoras e autoritárias, sem comprometimento com a participação da comunidade e resistentes ao controle social.

É preciso alertar para o risco de uma compreensão reduzida da participação. Pode-se supor que, pelo fato de existir como espaço público, a participação social aconteça como em um passe de mágica. A prática participativa se dá de forma gradual e é um processo pelo qual a sociedade está aprendendo como participar. Segundo Gohn (2003), além da herança de experiências anteriores de participação, é necessária, nesse processo, a vontade política para que esse espaço de caráter democrático se efetive.

É necessário considerar que a participação e a democracia não se instalam de per se e não se limitam a um dado momento histórico. São ações que se enriquecem e se aprimoram num *continuum*, em direção ao futuro. Participar implica um fazer a muitas mãos, cujos frutos destinam-se a todos. Ao participar, o cidadão exercita um direito, responsabiliza-se pelo que faz e decide sobre o que precisa ser feito. Neste fazer conjunto aprende a colaborar com os demais e aperfeiçoa-se na convivência social. Assim, participar não é uma prática de caráter técnico, mas significa assumir compromissos sociais que produzam valores que devem ser públicos, democráticos e solidários.

Como valor humano, a participação não deve depender da concessão ou permissão para sua manifestação. É direito que se conquista no dia-a-dia, para que se desenvolva de forma consistente.

A nosso ver, um dos mais significativos aspectos do presente estudo foi a constatação de que a participação social nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social é possível e que, apesar das dificuldades enfrentadas pelos conselheiros, esses conselhos constituem-se em instâncias capazes de possibilitar um exercício e um aprendizado de participação social. Esse é o maior desafio atualmente a ser enfrentado com o novo mecanismo de financiamento da educação brasileira.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Selma. A participação social no acompanhamento do Fundef. Brasília. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, 2005

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 5 out. 1988.

_____. Decreto 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 28 jun. 1997

_____. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 13 set. 1996.

_____. Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 16 set. 1996 .

_____. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 26 dez. 1996.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 23 dez. 1996.

DAVIES, Nicholas. *O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos de educação e a reforma do Estado. In: CARVALHO, Maria do Carmo A.; TEIXEIRA, Ana C. (org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. *Revista Pólis*. São Paulo, n. 37, p. 35-40, dez. 2000

_____. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Licínio C. *A escola como organização e a participação na organização escolar*. 2. ed. Braga: Universidade do Minho, 1998a.

_____. *Gestão das escolas secundárias: a participação dos alunos*. Lisboa: Livros Horizonte, 1988b.

_____. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez, 2001.

NEGRI, Barjas. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino fundamental e de Valorização do magistério*. Brasília: INEP/MEC, 1997 (Série Documental / Textos para Discussão, nº 3).

OLIVEIRA, Regina. T. C. *A atuação do conselho de acompanhamento e controle social do Fundef no Estado de Mato Grosso do Sul*. REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 26, GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2003, Poços de Caldas. *Anais...* Rio de Janeiro. Associação Nacional de pós-graduação e Pesquisa em Educação, 2003. 1 CD-ROM.

OLIVEIRA, Rosimar de F. O. *Efeitos do Fundef nos municípios mineiros: equidade social?* REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 24, GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2001, Caxambu. *Anais...* Rio de Janeiro. Associação Nacional de pós-graduação e Pesquisa em Educação, 2001. 1 CD-ROM.

PARO, Vitor H. *Por dentro da escola pública*. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2000.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SOUZA Jr. L. de. *Gestão e financiamento da educação municipal: dois estudos de caso sobre os resultados iniciais do Fundef*. João Pessoa: Ed.UFPB, 2003.