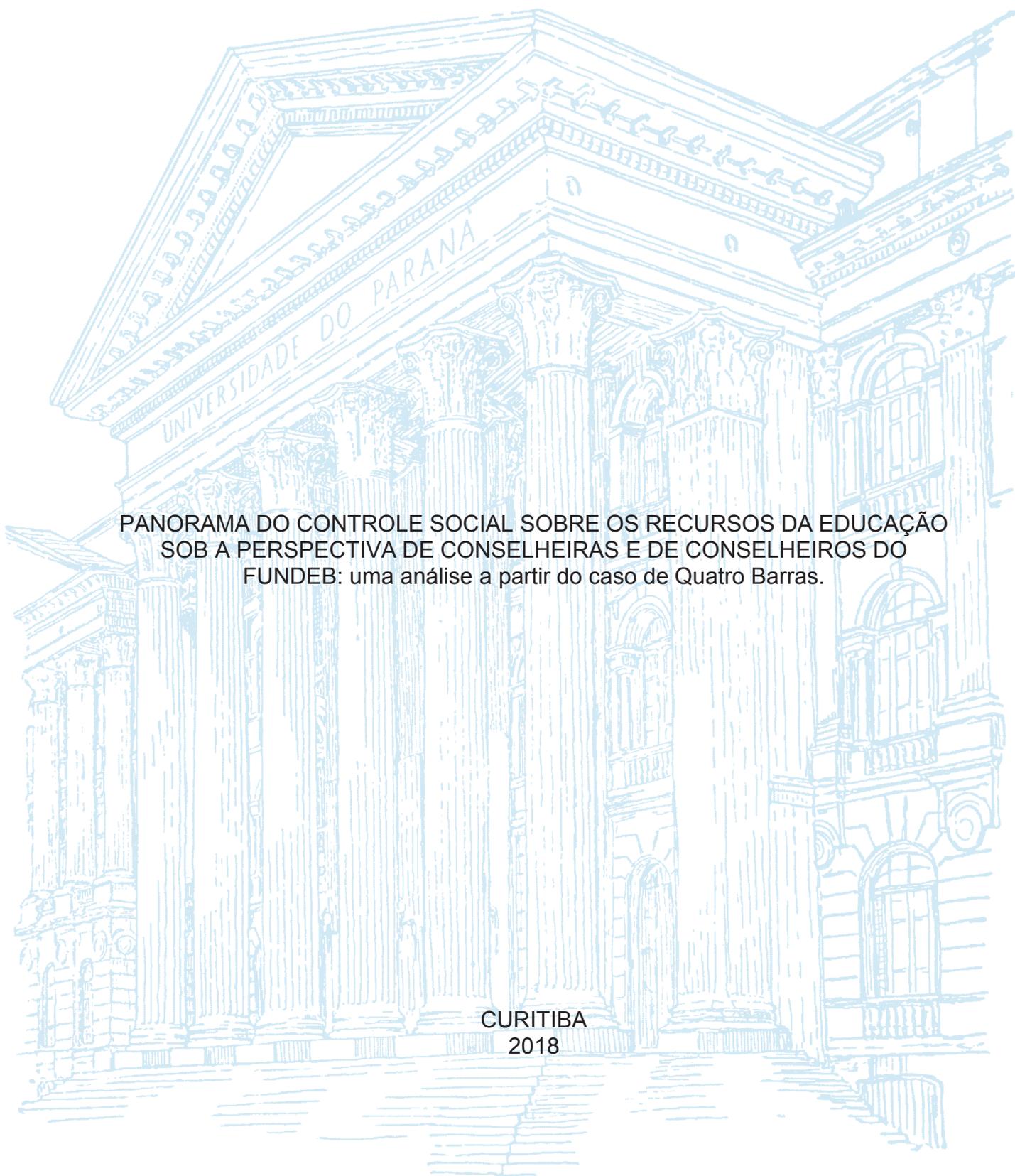


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARIA STAEL BITTENCOURT MADUREIRA

PANORAMA DO CONTROLE SOCIAL SOBRE OS RECURSOS DA EDUCAÇÃO
SOB A PERSPECTIVA DE CONSELHEIRAS E DE CONSELHEIROS DO
FUNDEB: uma análise a partir do caso de Quatro Barras.

CURITIBA
2018



MARIA STAEL BITTENCOURT MADUREIRA

PANORAMA DO CONTROLE SOCIAL SOBRE OS RECURSOS DA EDUCAÇÃO
SOB A PERSPECTIVA DE CONSELHEIRAS E DE CONSELHEIROS DO
FUNDEB: uma análise a partir do caso de Quatro Barras.

Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em Educação, no
curso de Pós-Graduação em Educação, Setor de
Educação, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Andréa Barbosa Gouveia.

CURITIBA
2018

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE
BIBLIOTECAS/UFPR-BIBLIOTECA DO CAMPUS REBOUÇAS
TANIA DE BARROS BAGGIO, CRB 9/760
COM OS DADOS FORNECIDOS PELA AUTORA

Madureira, Maria Stael Bittencourt

Panorama do controle social sobre os recursos da educação sob a perspectiva de conselheiras e de conselheiros do FUNDEB : uma análise a partir do caso de Quatro Barras / Maria Stael Bittencourt Madureira. – Curitiba, 2018.

131f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação

Orientadora: Prof^a Dr^a Andréa Barbosa Gouveia

Inclui referências e apêndices

1. Educação – Financiamento – Quatro Barras (PR). 2. FUNDEB. 3. Políticas educacionais. I. Universidade Federal do Paraná. II. Título.

CDD 379

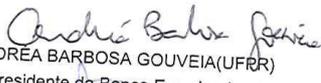


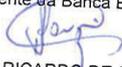
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR SETOR DE EDUCACAO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **MARIA STAELE BITTENCOURT MADUREIRA**, intitulada: **PANORAMA DO CONTROLE SOCIAL SOBRE OS RECURSOS DA EDUCAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DE CONSELHEIRAS E CONSELHEIROS DO FUNDEB: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CASO DE QUATRO BARRAS**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação no rito de defesa. A outorga do título de Mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 14 de Setembro de 2018.


ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA(UFPR)
(Presidente da Banca Examinadora)


ÂNGELO RICARDO DE SOUZA(UFPR)


MARIA DILNEIA ESPÍNDOLA FERNANDES(UFMS)

Para minha irmã, Raquel Madureira
(in memoriam), que me ensinou que a
educação é uma prática que merece ser
realizada sempre com dedicação e
alegria, apesar das adversidades.

AGRADECIMENTOS

Para mim, todo conhecimento humano, em alguma medida é produzido coletivamente. Portanto, estou certa que este trabalho foi fruto de uma produção coletiva e agradeço a todos os seres que, de formas diversas, colaboraram para que ele pudesse se concretizar.

Contudo, algumas pessoas foram determinantes para que eu chegasse a esse momento e agradeço, especialmente, à professora Andrea Gouveia, a quem devo a elegância de grande parte deste texto, pela sua competência profissional e habilidade como orientadora e, sobretudo, pela sua imensa generosidade e compreensão que foram o suporte fundamental para que eu não desistisse quando “o mundo da vida” se fez concreto e duro nos momentos finais deste trabalho.

Faço uma deferência às minhas colegas e aos meus colegas do Setor de Educação que me apoiaram durante este processo e, principalmente, quando me afastei para esta qualificação deixando-os responsáveis pelas minhas atividades. Infelizmente, nós, técnicas e técnicos administrativos em educação ainda não usufruímos do benefício de termos substitutos contratados quando nos afastamos para qualificação profissional.

Às conselheiras do CACS/FUNDEB de Quatro Barras minha especial consideração por aceitarem participar desta pesquisa, assim como às demais conselheiras e aos demais conselheiros que também contribuíram com este trabalho.

RESUMO

O presente trabalho, que surgiu de uma inquietude acerca da capacidade concreta dos conselhos em fiscalizar os poderes executivos na aplicação dos recursos da educação, tomou como objeto de pesquisa as conselheiras e os conselheiros dos CACS/FUNDEB nos municípios do Paraná, buscando compreender as motivações que os levaram até esta função, sua visão em relação ao papel exercido pelos conselhos e como percebem a sua própria atuação nestes espaços. Através de dois caminhos de coleta de dados primários, um mais quantitativo delineado por questionário aplicado na sessão do Fórum do Fundeb do ano de 2017 e outro mais qualitativo que aprofundou as questões levantadas em um estudo de caso com o Conselho do Fundeb de Quatro Barras, procurou-se analisar o perfil destes sujeitos a partir de sua própria prática conselheira. A discussão do controle social sobre os recursos da educação ainda requer um maior aprofundamento nas pesquisas acadêmicas, como pôde ser observado na pesquisa bibliográfica realizada, e este trabalho buscou contribuir com a ampliação deste debate. Para tanto, foram trazidos dois temas principais que nortearam a discussão teórica apresentada e que são transversais ao estudo das políticas educacionais. O primeiro aborda o financiamento da educação no contexto tributário que sustenta o aporte de recursos destinados à educação brasileira, procurando compreender os limites impostos por este sistema na diminuição das desigualdades sociais e como se dá a disputa dos recursos públicos no conjunto da sociedade; o segundo tema recai sobre a potencialidade democrática dos conselhos como uma estrutura que permite a complementaridade entre democracia representativa e democracia participativa conforme o conceito apresentado por Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer e apoiado no pressuposto habermasiano de que há uma relação de tensão e complementaridade entre administração, participação e racionalidade. Assim, este trabalho se propôs a compreender a potencialidade da democracia participativa, em complementaridade ao modelo de democracia representativa vigente no Brasil, a partir da experiência dos CACS/FUNDEB. Diante destas análises e sob a perspectiva apresentada pelas conselheiras e pelos conselheiros que compuseram o estudo, percebeu-se que esses conselhos têm um potencial de realizar o controle social sobre parte dos recursos da educação quando suas conselheiras e seus conselheiros têm uma formação que lhes garanta compreender o funcionamento do financiamento da educação como um todo e, especificamente, o funcionamento do próprio Fundeb. Não se trata de uma formação acadêmica ou escolar, mas uma formação oportunizada pela comunicabilidade entre estes agentes que realizam o controle social, dentro do próprio conselho e para além dele, criando um elo entre sociedade e Estado de forma não dependente.

Palavras-chave: Controle Social. Fundeb. Democracia Participativa. Conselhos. Financiamento da Educação. Políticas Educacionais.

ABSTRACT

The present work, which arose from a concern about the concrete capacity of the councils in supervising the executive powers in the application of education resources, had as object of research the counselors of the CACS / FUNDEB in the municipalities of Paraná, seeking to understand the motivations which led them to this function, their vision regarding the role played by the councils and how they perceive their own performance in these spaces. Through two ways of primary data collection, one more quantitative delineated by a questionnaire applied at the Fundeb Forum session in the year of 2017, and another more qualitative which deepened the issues raised in a case study with the Fundeb Council of the municipality of Quatro Barras, where we sought to analyze the profile of these subjects from their own council practice. The discussion of social control over educational resources still requires a greater depth in academic research, as could be observed in the bibliographical research carried out, and this work sought to contribute to the expansion of this debate. For this reason, two main themes guided the theoretical discussion presented and which are transversal to the study of educational policies. The first one deals with the financing of the education in the tax context that sustains the contribution of resources intended to Brazilian education, trying to understand the limits imposed by this system in reducing social inequalities and how the public resources dispute happens in the society as a whole; the second theme concerns the democratic potential of the councils as a structure that allows the complementarity between representative democracy and participatory democracy according to the concept presented by Boaventura de Souza Santos and Leonardo Avritzer, supported by the Habermasian assumption that there is a tension and complementarity between administration, participation and rationality. Thus, this paper aims to understand the potential of participatory democracy, in complementarity to the model of representative democracy current in Brazil, based on the experience of the CACS / FUNDEB. Given these analyzes and from the perspective presented by the counselors who composed the study, it was realized that these councils have the potential to carry out social control over part of the resources of education when their counselors have a training that guarantees them to understand the functioning of the financing of education as a whole, and in particular the functioning of Fundeb itself. It is not an academic or scholarly formation, but a formation that is facilitated by the communication between these agents who carry out social control, within the council itself and beyond, creating a relationship between society and state in a non-dependent way.

Key-words: Social control. Fundeb. Participative Democracy. Councils. Financing of Education. Educational Policies.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – CRITÉRIOS MÍNIMOS PARA COMPOSIÇÃO DOS CACS/FUNDEB.	46
QUADRO 2 – PRINCIPAIS FUNÇÕES/ATIVIDADES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DO FUNDEB	49
QUADRO 3 – AS VANTAGENS DA DEMOCRACIA, SEGUNDO ROBERT DAHL ..	63
QUADRO 4 – MUNICÍPIOS SEDE DO FÓRUM DO FUNDEB	73
QUADRO 5 – CONSELHOS E CURSOS DE FORMAÇÃO APONTADOS PELAS CONSELHEIRAS E PELOS CONSELHEIROS DO FUNDEB.....	87
QUADRO 6 – CONSELHOS E ATIVIDADES DE FORMAÇÃO APONTADAS PELAS CONSELHEIRAS DE QUATRO BARRAS	100

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – DADOS POPULACIONAIS E DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DOS MUNICÍPIOS.....	78
TABELA 2 – DADOS DA RECEITA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA DOS MUNICÍPIO..	79
TABELA 3 – COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DO ENSINO NOS MUNICÍPIOS	82
TABELA 4 – FAIXA ETÁRIA POR SEXO	83
TABELA 5 – CATEGORIA REPRESENTATIVA E GRAU DE INSTRUÇÃO	84
TABELA 6 – CATEGORIA REPRESENTATIVA E FILIAÇÃO SINDICAL	85
TABELA 7 – TIPO DE MEMBRO E FORMA DE INGRESSO	85
TABELA 8 – PARTICIPAÇÃO EM OUTROS CONSELHOS E EM CURSOS/EVENTOS DE FORMAÇÃO	86
TABELA 9 – PARTICIPAÇÃO NAS INSTÂNCIAS SOCIAIS	88
TABELA 10 – CATEGORIA REPRESENTATIVA E MILITÂNCIA PARTIDÁRIA.....	89
TABELA 11 – ATIVIDADES REALIZADAS PELOS CONSELHOS	90
TABELA 12 – ATIVIDADES REALIZADAS PELAS CONSELHEIRAS E PELOS CONSELHEIROS	90
TABELA 13 – RELAÇÃO COM PREFEITURA E ACESSO AOS DOCUMENTOS ...	93
TABELA 14 – PRINCIPAIS ATIVIDADES ELENCADAS PELAS CONSELHEIRAS E PELOS CONSELHEIROS	97
TABELA 15 – CONHECIMENTO SOBRE A RECEITA LÍQUIDA DO FUNDEB.....	109
TABELA 16 – SÉRIE HISTÓRICA DA RECEITA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUATRO BARRAS – 2013 A 2017	110

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP - SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARANÁ

BDTD - Biblioteca Digital de Teses e Dissertações

CACS - Conselhos de Acompanhamento e Controle Social

CACS/FUNDEB - Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

CAE - Conselho de Alimentação Escolar

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CGU – Controladoria Geral da União

CME - Conselho Municipal da Educação

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação

EC/14 - Emenda Constitucional nº14/1996

EC/53 - Emenda Constitucional nº 53/2006

EC/95 - Emenda Constitucional nº 95/2016

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

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

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

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação

INEP - Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS - Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer bens ou direitos
ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC - Ministério da Educação
MP - Ministério Público
MP/PR - Ministério Público do Paraná
MT - Mato Grosso
PEC - Proposta de Emenda Constitucional nº415/2005
PEJA - Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos
PLOA - Proposta de Lei Orçamentária Anual
PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE - Plano Nacional de Educação
PPA - Plano Plurianual
PR - Paraná
PIB - Produto Interno Bruto
PT - Partido dos Trabalhadores
RL - Resultado Líquido das Transferências do Fundeb
SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
TC - Tribunais de Contas
TCE/PR - Tribunal de Contas do Estado do Paraná
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1- FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO CICLO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO.....	24
1.1 Reforma tributária: um passo para o combate à desigualdade social.....	25
1.2 Principais fontes de financiamento e a despesa da educação básica pública no Brasil.....	31
1.3 Breve descrição do ciclo orçamentário brasileiro.....	36
1.4 A política de fundos como marco no financiamento da educação básica pública no Brasil.....	40
CAPÍTULO 2 - OS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB.....	45
2.1 O que diz a literatura sobre os CACS/FUNDEB?.....	52
2.2 Democracia e controle social.....	61
2.3 Conselhos: que lugar é este?.....	65
3 AS CONSELHEIRAS E OS CONSELHEIROS DOS CACS/ FUNDEB NO ESTADO DO PARANÁ.....	70
3.1 O Fórum do Fundeb: uma invenção paranaense na fiscalização dos recursos da educação.....	70
3.2 Panorama contextual dos municípios pesquisados.....	77
3.3 O perfil de conselheiras e de conselheiros do Fundeb no Fórum Permanente de Controle e Fiscalização dos Recursos da Educação.....	83
3.4 O que pensam as conselheiras do Fundeb de Quatro Barras?.....	98
3.5 As entrelinhas dos discursos: alguns temas que merecem uma reflexão para além do panorama dos resultados.....	107
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
REFERÊNCIAS.....	118
APÊNDICE A – QUADRO DE REVISÃO DE LITERATURA.....	126
APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO NA 18ª SESSÃO DO FÓRUM PERMANENTE DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO.....	127

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AS CONSELHEIRAS DO CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDEB DE QUATRO BARRAS/PR.....	130
--	------------

INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, pode-se dizer que a gestão democrática é um princípio fundamental na construção do ensino público, o qual deve estar presente e orientar toda a ação que proponha mecanismos que irão viabilizar a formulação e implantação de políticas públicas educacionais. Tanto a Constituição Federal em seu artigo 206, quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB em seu artigo 3º assumem em seus princípios a “gestão democrática do ensino público” (BRASIL, 1988; BRASIL, 1996b).

Desta forma, entende-se que a construção de políticas públicas voltadas para a educação básica deve firmar-se no princípio democrático estabelecido constitucionalmente e buscar um efetivo controle e participação de toda a sociedade civil. (ARAGÃO, 2003)

Mas a gestão democrática da educação pública não é suficiente por si só e deve articular-se ao processo de democratização de toda a sociedade. Além disso, é necessário que se compreenda o caráter fundamentalmente democrático da educação vinculado ao objetivo de emancipação humana, ou seja, a democratização escolar enquanto meio de participação da comunidade não apenas como usufruto do espaço escolar, mas também no processo de tomada de decisão, agindo para o exercício da democratização das relações sociais em geral, apresentando-se como possibilidade de participação social direta e como disputa de poder no interior da escola (SOUZA, 2015).

De acordo com Habermas (1997, p.92), a escola é um sistema de ação constituído no interior do mundo da vida que, junto a outros sistemas e saberes especializados, reproduz o próprio mundo da vida. Assim, é possível dizer que o modo como a escola é constituída politicamente também traduz esta reprodução e interfere nas relações sociais, pois o mundo da vida é formador de uma rede de ações comunicativas entre a esfera pública e privada e “seu componente social consiste na totalidade de relações interpessoais ordenadas legitimamente” (HABERMAS, 1997, p.86).

De acordo com Santos e Avritzer (2002), a capacidade de inventar novas regras de sociabilidade pode ser a principal característica para a realização dos potenciais emancipatórios presentes nas sociedades contemporâneas, servindo para transformar o Estado em um local de experimentação distributiva e cultural. Para os

autores, não há razão para que a democracia assuma uma única forma e, portanto, a democracia participativa pode e deve ser fortalecida. Um elemento importante para seu fortalecimento é a ampliação por parte do poder político de instâncias participativas no interior do Estado e que novas formas de participação sejam experimentadas.

Há uma relação comunicativa entre democracia, instituições políticas e a rede de comunicação presente na esfera pública que permite vislumbrar um sistema político apoiado em práticas participativas (AVRITZER, 1996, p.158). Na esfera pública liberal os atores, ao transformar sua influência política em poder comunicativo e alcançar as deliberações dos processos institucionalizados de formação democrática da opinião e da vontade, assumem uma forma legítima e autorizada de decisão política (HABERMAS, 1997, p.105).

Mas a própria visão habermasiana assume que há uma colonização do mundo da vida por um mundo sistêmico firmado pelo poder e pelo dinheiro (Pinto, 1995, p.91) e apenas reconhecer as potencialidades da comunicação na esfera onde se pode resistir ao mundo sistêmico não diminui o peso opressor deste.

Ao se olhar para o interior dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS), surgidos com a implantação dos fundos contábeis para a subvinculação de recursos da educação, é possível identificá-los como uma nova forma de participação da sociedade, onde esta pode gerar poder político, mediante alguns arranjos institucionais, sobre um tema tão relevante como o é o financiamento da educação básica pública?

Parece possível dizer que há nos CACS um caráter subsumido de complementaridade entre a democracia representativa e a democracia participativa. Se por um lado, as conselheiras e os conselheiros que ali participam são eleitos como representantes dos grupos de interesse envolvidos com a escola, caracterizando o modelo de democracia representativa onde os sujeitos votam e são votados para a ocupação de determinada função, por outro, há uma qualidade inclusiva aludida a estes espaços por meio da legislação, ou seja, há a incorporação da sociedade civil na discussão e deliberação sobre a política pública que alarga o limite da democracia representativa burguesa tradicional. Esta inclusão se faz mediante a participação efetiva de seus membros, potencializando a transformação do conselho num espaço público e plural de “luta, transparente e empoderada pelos movimentos sociais, pelos sindicatos, pelas associações de moradores, pelas

associações científicas como espaço de voz e vez dos segmentos interessados, acompanhando e cobrando o governo” (BRAGA, 2015, p.119). Não se trata, assim, de uma forma pura de democracia representativa caracterizada, sobretudo, pelo sufrágio universal; nem tampouco há uma participação direta de todos os envolvidos na política fiscalizada, mas o que parece surgir com a ideia dos conselhos é uma forma híbrida, complementar de dois modelos democráticos de deliberação, no qual a sociedade civil é chamada a protagonizá-la.

Portanto, sob o conceito apresentado por Santos e Avritzer (2002) sobre a possibilidade de complementaridade da democracia representativa e democracia participativa, apoiado no pressuposto habermasiano de que há uma relação de tensão e complementaridade entre administração, participação e racionalidade (AVRITZER, 1996), os CACS se apresentam como um meio objetivo dessa complementaridade, pressupondo “que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação” hegemonicamente concebido e difundido pela democracia liberal representativa (SANTOS e AVRITZER, 2002, p.76).

Uma das pretensões deste trabalho é compreender a potencialidade da democracia participativa, em complementaridade ao modelo de democracia representativa vigente no Brasil, a partir da experiência dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS/FUNDEB), os quais foram instituídos para exercer o acompanhamento e o controle sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos dos fundos (BRASIL, 2007).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei Federal nº 11.494/2007, é um fundo de natureza contábil que tem a finalidade redistributiva de parte da receita de impostos e transferências em âmbito estadual para financiar a educação básica pública. Na verdade, o mais correto é descrever o Fundeb no plural, como “*fundos*”, pois em cada estado é constituído um fundo próprio formado pelos recursos vinculados constitucionalmente a cada estado. Trata-se de uma política nacional de

redistribuição de recursos, mas cada fundo instituído no âmbito de cada estado é independente e, portanto, não pode ser considerado um fundo nacional único.

Da mesma forma, em cada estado e em cada município brasileiro, para que haja o controle social destes recursos, deve ser instituído pelo respectivo Poder Executivo um conselho fiscalizador, os chamados Conselhos do Fundeb, ou como será geralmente descrito neste trabalho, os CACS/FUNDEB. Estes conselhos surgiram, inicialmente, com a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), precursor do Fundeb, em 1996. Nos municípios, estes órgãos de controle e fiscalização são formados por representantes do Poder Executivo e por representantes de diversos grupos sociais envolvidos com a educação municipal, integrando mães/pais, estudantes, profissionais da educação e outros colegiados como o Conselho Municipal da Educação (CME) e o Conselho Tutelar.

Especificamente às políticas educacionais, há outros conselhos existentes (os escolares; os de alimentação escolar; os municipais, os estaduais e o nacional de educação) e alguns podem ser considerados mecanismos de controle social sobre as ações do Estado, sobretudo quanto à aplicação dos recursos públicos. Para tanto, devem possibilitar a participação efetiva dos sujeitos sociais que buscam contribuir para a consecução de uma educação de qualidade (WENDLER, 2016).

Desta forma, é relevante também pensar nos sujeitos que concretizam as ações nos conselhos, as conselheiras e os conselheiros que no cumprimento de suas funções como tal exercem o acompanhamento e o controle social sobre as políticas educacionais. Tais sujeitos, no tocante aos Conselhos do Fundeb, são responsáveis por acompanhar parte importante dos recursos vinculados à educação básica brasileira e têm entre suas funções a análise de documentos que demonstrem e comprovem a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo (BRASIL, 2007).

Contudo, conforme é descrito por Gutierrez e Gemaque (2006), assim como Sousa Junior (2006, p.245), é possível dizer que parte das conselheiras e dos conselheiros destes órgãos necessita de maior conhecimento sobre a legislação educacional e melhor preparação “para o domínio de técnicas de contabilidade e orçamento público” para analisar elementos contábeis, orçamentários e financeiros, análise esta inerente às suas atribuições.

Considerando-se que as atribuições dos conselhos envolvem o conhecimento da movimentação, alocação e destinação dos recursos educacionais e, também, apurar e encaminhar denúncias de irregularidades no uso destes recursos (GUTIERRES E GEMAQUE, 2006), pode-se afirmar que seus membros devem possuir um mínimo de conhecimento destes temas para poder exercer suas atividades eficientemente. Porém, esta não é uma regra comum entre os membros dos conselhos segundo as autoras, as quais afirmam que um dos pontos fracos neste sistema de controle social dos recursos educacionais está relacionado ao pouco conhecimento que os conselheiros têm sobre o tema do financiamento da educação.

Diante destas observações iniciais, surgiram questionamentos que levaram à construção do presente trabalho: a) Quem são os sujeitos que chegam à função de conselheira ou de conselheiro? Há características comuns em seus perfis e trajetórias? b) Como as conselheiras e os conselheiros que compõem os CACS/FUNDEB lidam com a diversidade da legislação, normas e programas que regem o financiamento da educação básica pública? Há um conhecimento prévio destes temas? c) Quais as características técnicas, políticas ou outras, têm marcado a escolha destes sujeitos para ingressar na função de conselheira e de conselheiro do Fundeb?

Estas questões surgem como norteadoras ao estudo, visto que o tema do controle social sobre os recursos da educação sugere uma lacuna entre a formalização dos conselhos como órgãos colegiados legalmente instituídos para acompanhar e controlar os recursos do Fundeb e a atuação de fato de seus membros no cumprimento de suas atribuições. Ao revisar a literatura sobre o Fundeb, percebeu-se que o tema dos conselhos e, principalmente, das conselheiras e dos conselheiros que os formam, ainda é pouco explorado nas pesquisas acadêmicas. Há uma série de artigos, teses e dissertações que tratam do Fundeb, contudo, a maioria se concentra sobre os impactos do fundo para o financiamento da educação; análises sobre suas regras, legislação e funcionamento; a eficiência do fundo para as diversas etapas e modalidades da educação básica; a remuneração e valorização dos profissionais da educação; e as responsabilidades e competências dos entes administrativos, tendo uma participação reduzida de trabalhos atinentes ao tema do controle social sobre tais recursos.

Esta ausência na literatura ficou evidente ao realizar-se uma pesquisa no Portal de Periódicos da CAPES/MEC (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior / Ministério da Educação) englobando todos os periódicos e livros disponíveis no portal e, especificamente, na base de dados da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações – BDTD, publicados entre 2007 e 2015, a qual é apresentada mais detalhadamente no Capítulo 2 deste trabalho.

Os doze trabalhos considerados relevantes a esta pesquisa¹, em alguma medida, procuraram discutir o controle social a partir da participação da sociedade civil em conselhos, buscando compreender potencialidades e limitações dos Conselhos do Fundeb. A maioria dos trabalhos analisados (BORBA, 2010; LIMA, 2010; LIMA e ARAGÃO, 2010; BRAGA, 2011; SANTOS FILHO, 2012; COUTINHO, 2015; PONTES, 2015) tomou como objeto de análise conselhos de municípios nordestinos; uma pesquisa analisou um município da região Centro Oeste (GONÇALVES, 2015); duas na região Sul, sendo uma no Paraná (UMANN, 2008; SOUZA, 2013) e outras duas analisaram conselhos de municípios das cinco regiões (FERREIRA, 2013; SILVA, 2013). Assim, verificou-se que em apenas dois trabalhos os CACS/FUNDEB do Paraná foram contemplados, sendo que somente a pesquisa de Souza (2013) tratou especificamente da atuação dos conselheiros em estudo de caso realizado no município de Cascavel.

Portanto, esta revisão bibliográfica confirma a expectativa que se tinha sobre os poucos estudos acerca dos sujeitos que compõem os Conselhos do Fundeb, sobretudo no estado do Paraná, e entende-se que este tema tem um campo ainda muito extenso para ser percorrido e é importante a realização de mais pesquisas, tanto quantitativas quanto qualitativas, para estudar a participação da sociedade no acompanhamento, controle e fiscalização dos recursos públicos destinados à educação básica brasileira.

O ponto de partida para realizar este trabalho veio de uma experiência profissional de sete anos junto ao planejamento orçamentário dos recursos da educação em três municípios (Pelotas/RS, São José dos Pinhais/PR e Araucária/PR) que possibilitou conhecer de perto a atuação de conselheiras e de conselheiros. Neste contato com a realidade das secretarias de educação desses municípios e suas comunidades escolares, percebeu-se que muitos conselhos,

¹ É apresentado um quadro no Apêndice 1 onde consta o título de cada trabalho e o nome completo dos autores.

sejam os municipais ou os CACS do Fundef/Fundeb, apresentavam-se muito dependentes do poder executivo o qual deveriam fiscalizar, seja pela infraestrutura utilizada seja pelas relações políticas entre seus membros, permitindo muitas vezes um processo equivocado no que diz respeito a um controle transparente e eficaz do uso dos recursos públicos.

Essa percepção inicial gerou uma inquietude acerca da capacidade concreta dos conselhos em fiscalizar os poderes executivos na aplicação dos recursos da educação e motivou a busca pelo tema, tanto do financiamento quanto da gestão democrática da educação. Somada à trajetória nas citadas Secretarias Municipais de Educação e à participação em Fóruns de Educação nos municípios de Araucária e Curitiba, surgiu uma necessidade de pesquisar sobre os sujeitos que participam do controle social dos recursos da educação e aprofundar o conhecimento sobre participação democrática voltada ao financiamento da educação.

Parte-se, assim, da premissa que estes temas estão relacionados à formação da vida dos sujeitos que compõem os conselhos, tanto no que diz respeito à formação escolar quanto à formação social e política que marcam sua atuação em sociedade e na relação com seus pares. Portanto, conhecer sobre estes sujeitos e suas trajetórias pode ser um caminho importante a seguir quando se quer entender melhor a participação democrática da sociedade sobre o controle de políticas públicas.

Desta forma, toma-se como objeto da presente pesquisa as conselheiras e os conselheiros dos CACS/FUNDEB nos municípios do Paraná e como problema de pesquisa se propõe analisar o perfil destes sujeitos, visando compreender as motivações que os levaram até esta função, sua visão em relação ao papel exercido pelos conselhos e como percebem a sua própria atuação nestes espaços.

A fim de se chegar a estas compreensões, optou-se por dois caminhos de coleta de dados primários: um através da aplicação de questionário para uma amostra de conselheiras e de conselheiros pertencentes a diversos conselhos municipais do Fundeb no estado do Paraná; e outro através da realização de entrevista com as conselheiras² do Fundeb do município de Quatro Barras, pertencente à Região Metropolitana de Curitiba - RMC. Assim, a pesquisa foi

² A composição do CACS/FUNDEB do município de Quatro Barras/PR, no momento de coleta de dados da presente pesquisa, era formada integralmente por mulheres, portanto, sempre se adotará neste trabalho o gênero feminino quando se falar das componentes deste conselho.

delineada quantitativamente a partir da coleta de dados junto às conselheiras e aos conselheiros do Fundeb que responderam um questionário aplicado num fórum de formação de conselheiros ligados à educação pública do Paraná e, qualitativamente, aprofundou-se a compreensão sobre o problema proposto a partir da realização do estudo de caso.

Portanto, a pesquisa ficou composta por uma amostra de quatorze conselhos e pretende conhecer o que levou cada sujeito a ser uma conselheira ou um conselheiro do Fundeb; identificar alguns caminhos percorridos até este lugar, como a participação em movimentos estudantis e partidários; e perceber o grau de conhecimento que possui sobre o tema do financiamento da educação. Entende-se que estes podem ser elementos importantes para definir o papel de cada sujeito na disputa do poder político implícito na composição dos CACS/FUNDEB, visto que a prática de atividades relacionadas aos aspectos sociais e políticos ao longo da vida em sociedade confere um percurso de formação desse sujeito participante e que tal formação pode ser relevante ao desempenho dos diversos papéis que terá que exercer ao construir socialmente o mundo em que vive.

Assim, o objetivo geral deste trabalho é analisar o perfil das conselheiras e dos conselheiros municipais dos CACS/FUNDEB do Estado do Paraná, a partir da percepção de sua própria prática conselhistas.

Para tanto, definiu-se os seguintes objetivos específicos neste trabalho:

- i) Identificar dados do perfil da formação de cada conselheira e cada conselheiro;
- ii) Compreender as motivações que levaram cada conselheira e cada conselheiro a participar do CACS/FUNDEB;
- iii) Perceber como e quanto o tema do financiamento da educação está presente na trajetória destes sujeitos;
- iv) Compreender as limitações e/ou potencialidades existentes nos perfis e trajetórias que possam ter relação com sua atuação no conselho;
- v) Aprofundar a análise dos resultados encontrados a partir do estudo de caso com as conselheiras do município de Quatro Barras.

O questionário (APÊNDICE B) e o roteiro de entrevista (APÊNDICE C) foram construídos a partir de duas entrevistas testes junto a uma conselheira e um conselheiro de dois municípios da RMC, escolhidos convenientemente por sua atuação destacada e pela acessibilidade da pesquisadora. Conforme Hill e Hill

(2002, p.49) este é um método útil para um início de investigação e se aplica bem ao objetivo deste primeiro momento da pesquisa que buscou testar a versão preliminar do questionário e do roteiro. As respostas destas entrevistas auxiliaram na construção de um instrumento de coleta de dados claro e objetivo que permitisse aos respondentes da amostra a ser investigada evidenciarem elementos que possibilitassem a geração do perfil anunciado no problema de pesquisa.

Além disso, a partir da aplicação das entrevistas testes, ficou evidente a necessidade de uma análise qualitativa mais aprofundada para tratar sobre o perfil e trajetória de cada conselheira e cada conselheiro, entendendo-se que um estudo de caso seria o tipo mais apropriado de pesquisa, pois alguns dados seriam mais bem observados a partir do enfoque direcionado a determinado conselho em que fosse possível entrevistar diretamente seus membros.

Portanto, a primeira etapa da pesquisa se deu a partir da aplicação, pela própria pesquisadora, de questionário às conselheiras e aos conselheiros dos Conselhos Municipais do Fundeb presentes na 18ª Sessão do Fórum Permanente de Controle e Fiscalização dos Recursos da Educação, ocorrida nos dias 22 e 23 de junho de 2017 na cidade de Jacarezinho/PR. Todas as conselheiras e os conselheiros do Fundeb presentes na sessão do fórum foram convidados a participar da pesquisa, sendo que dos 33 questionários entregues houve o retorno de 23 preenchidos, tendo sido identificados 13 municípios diferentes de dez regiões administrativas do estado.

Durante a participação no evento foi possível observar alguns conselhos do Fundeb que se pronunciaram nas discussões ou mesas de trabalho relatando suas experiências de atuação junto aos municípios. Entre esses, chamou a atenção o conselho de Quatro Barras, pois as conselheiras ali presentes relataram que se tratava de uma composição totalmente renovada do Conselho do Fundeb e que vivenciavam um movimento de democratização no município quanto à participação da sociedade na fiscalização dos recursos da educação. Além disso, o município de Quatro Barras foi escolhido para sediar a próxima sessão do Fórum do Fundeb prevista para o ano de 2018.

Diante disso, foi realizada uma aproximação com a presidente e a vice-presidente do conselho do Fundeb de Quatro Barras, que estavam presentes no fórum, para verificar a possibilidade de realizar o estudo de caso previsto para este trabalho com as conselheiras daquele município. Prontamente, as conselheiras se

comprometeram em consultar as demais na próxima reunião ordinária do conselho. Após a resposta positiva da presidente, esta pesquisadora foi convidada a participar de uma reunião ordinária do conselho, na qual estavam presentes nove conselheiras, a fim de explicar sobre a pesquisa e marcar o cronograma de entrevistas com cada uma. Nesta reunião, seis das nove conselheiras presentes manifestaram interesse para participar da pesquisa e a presidente do conselho informou que iria entrar em contato com as demais titulares e suplentes que não estavam presentes. Contudo, só foi possível entrevistar oito conselheiras, visto que as demais, por diferentes motivos, não puderam ser contatadas ou não se disponibilizaram a conceder a entrevista.

Conforme afirmado anteriormente, tanto o tema do financiamento quanto da gestão democrática da educação precisa ser levado em consideração para se tratar sobre os CACS/FUNDEB, sobretudo quando o foco do estudo são os sujeitos que compõe esses conselhos.

Assim, no capítulo 1 deste trabalho faz-se uma discussão sobre o financiamento da educação procurando contextualizá-lo no ciclo orçamentário brasileiro e esclarecer como é composta cada fonte orçamentária que financia a educação básica pública brasileira. São apresentadas reflexões que buscam compreender de que maneira se dá a disputa dos recursos públicos no conjunto da sociedade e os limites impostos pelo sistema tributário brasileiro para a diminuição das desigualdades sociais, assim como abordar a política de fundos contábeis instituída pelo Fundef e continuada pelo Fundeb, apontando limitações e potencialidades do Fundeb e comparando-os entre si.

O capítulo 2 foca na composição e dinâmica dos CACS/FUNDEB e busca compreender o papel dos conselhos na realização do controle social sobre os recursos públicos e sua possibilidade de agir participativamente dentro do próprio Estado. Para tanto, é apresentada a revisão da literatura que trata dos CACS/FUNDEB, a qual auxilia nas análises sobre os mesmos. É neste capítulo que o tema da democracia será debatido, apresentando-se a discussão sobre representação e participação, procurando-se relacionar este tema ao controle social atinente aos Conselhos do Fundeb a partir de uma análise sobre o conceito de democracia liberal representativa, hegemonicamente aceito na atualidade e apresentando a proposta defendida por Boaventura de Souza Santos e Leonardo

Avritzer de formas complementares entre democracia participativa e democracia representativa.

Por fim, o capítulo 3, dividido em cinco sessões, apresenta um histórico do Fórum do Fundeb, a partir de entrevista realizada com o deputado estadual Tadeu Veneri, um dos idealizadores do evento, assim como um breve panorama de alguns dados populacionais e educacionais dos 14 municípios estudados. Para o levantamento dos dados secundários apresentados neste panorama dos municípios, foram utilizadas três fontes: a base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); a base de dados do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); e a base de dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). O capítulo é a base das análises e reflexões pretendidas na pesquisa, assim, apresenta a análise da pesquisa empírica realizada com as conselheiras e os conselheiros no Fórum do Fundeb em Jacarezinho; mais adiante aprofunda as principais questões surgidas sobre a prática conselhistas nas respostas aos questionários a partir da análise do estudo de caso em Quatro Barras; e, finalmente, propõe uma reflexão sobre alguns temas caros ao controle social dos recursos da educação que foram sendo evidenciados ao longo da pesquisa, tais como a disputa pelos espaços de participação social e o acompanhamento e controle do conjunto dos recursos da educação pela sociedade.

1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO CICLO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

O financiamento tem um espaço específico na legislação e na política devido sua fundamental importância na execução das políticas públicas que buscam o atendimento das demandas e a garantia dos direitos sociais, assim como a busca pelo equilíbrio fiscal do Estado. O orçamento público que delineará a execução das políticas priorizadas pelo governo é “a expressão mais visível do fundo público”, o qual é disputado na sociedade capitalista pelos diversos interesses e atores que a compõem (SALVADOR, 2012, p. 7), todos em busca da apropriação de parte do fundo para viabilizar seus objetivos. Conforme Salvador (2012), o fundo público tem sua relevância tanto na articulação das políticas sociais quanto na reprodução capitalista relacionada ao gasto social, pois sua presença está ligada à questão estrutural do capitalismo. Para este autor, o orçamento público federal deixa claro o imenso volume dos recursos em disputa no fundo público brasileiro e demonstra o quanto grande é a participação do capital financeiro neste montante. Estes recursos provêm, em grande parte, das receitas de impostos, taxas e contribuições que são extraídas da sociedade e apropriadas “pelo Estado para desempenho de múltiplas funções” (SALVADOR, 2012, p. 7), as chamadas receitas tributárias.

Sendo assim, para estudar o financiamento das políticas públicas, é importante fazer uma análise acerca da receita tributária, pois dependerá desta o aporte de financiamento que cada política social receberá. Além disso, se a receita tributária é parte significativa do orçamento público e este é disputado fortemente pelos diferentes grupos sociais para fazer prevalecer seus interesses, parece relevante compreender alguns de seus aspectos de composição e distribuição quando está se discutindo temas que afetam recursos destinados às políticas sociais.

O estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país (SALVADOR, 2012, p.8).

Logo, considerando o foco deste estudo, esta questão será tratada de forma a elucidar como é composta cada fonte orçamentária que financia a educação básica pública brasileira, buscando compreender de que maneira se dá a disputa dos recursos públicos no conjunto da sociedade e os limites impostos pelo sistema tributário brasileiro para a diminuição das desigualdades sociais.

1.1 Reforma tributária: um passo para o combate à desigualdade social

A Constituição Federal de 1988, em seu Título VI, versa sobre a tributação e o orçamento da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (BRASIL, 1988). A lei maior do país define os princípios gerais que orientam sobre a incidência de tributos no território nacional, definindo sobre a repartição das receitas tributárias e sobre a responsabilidade de operacionalização dos recursos. Com base nestas diretrizes constitucionais, regulamentadas por leis complementares, o Estado, em suas diferentes esferas administrativas organiza a arrecadação tributária em forma de impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuições sociais.

A partir da receita tributária realizada pelo Estado é possível a execução das diversas políticas sociais: saúde, educação, previdência e seguridade social, por exemplo. Mas o orçamento público não atende apenas as políticas sociais, como já foi destacado anteriormente ele também é destinado em grande parte ao capital financeiro e ao mercado através de diferentes mecanismos. Salvador (2012) destaca algumas formas onde o fundo público se faz presente na reprodução do capital, citando desonerações tributárias por incentivos fiscais e a transferência de recursos sob a forma de juros da dívida pública, por exemplo.

Portanto, os tributos que são arrecadados na sociedade pelos governos retornam de alguma forma a esta mesma sociedade e assim, é possível afirmar que apesar da sociedade ter construído um senso comum que políticas governamentais que aumentam impostos são algo negativo, estas podem ser ações positivas na política a depender do que está sendo colocado na lista de tributação do imposto e como será utilizado este recurso. De acordo com Piketty (2014), nenhuma corrente significativa de opinião no início do século XX sustentava que fosse possível um retorno de taxas de arrecadação tributária entre 10% e 20% e, tampouco, que haja

fôlego para uma ampliação indefinida do Estado social³ de modo que estas taxas cheguem a 70-80% da renda nacional até a metade do século XXI, mas aponta que os países europeus que apresentam os impostos mais elevados são também os mais ricos e produtivos, enquanto que os mais pobres e menos desenvolvidos apresentam as menores taxas de arrecadação. Desta forma, entende que “o imposto não é bom nem ruim em si: tudo depende da maneira como ele é arrecadado e do que se faz com ele.” (PIKETTY, 2014, p.600).

Nesse sentido, é possível que uma política fiscal com maior arrecadação de impostos, desde que organizada com equidade entre seus processos de arrecadação e distribuição, exerça um papel fundamental e positivo no desenvolvimento econômico e social de cada nação. De acordo com Piketty (2014, p.598), os países mais ricos, em sentido amplo, ou seja, somando-se as despesas públicas de educação e de saúde e as rendas de substituição e de transferência, têm despesas sociais que chegam a valores entre 25% e 35% da renda nacional, a educação, por exemplo, soma 10% da renda nacional da maioria destes países. Para o autor, significa que, essencialmente, o desenvolvimento do Estado fiscal do século XX viabilizou a constituição de um Estado social.

Em seu estudo sobre proteção social e capitalismo, Pochmann (2004) afirma que o Estado de Bem Estar Social presente nas economias desenvolvidas do século XX foi fator importante para enfrentar a pobreza, desemprego e desigualdade de renda, e que os países capitalistas centrais foram beneficiados por medidas de natureza social protetora e de bem estar para obter sua maior homogeneidade social. Analisando a estrutura do Estado de Bem Estar Social, o autor se refere às “reformas civilizatórias do capitalismo, como a tributária, a social e a trabalhista” como fator relevante no combate à desigualdade social no centro do capitalismo mundial (POCHMANN, 2004, p.5).

Enquanto os ricos passaram a ser tributados consideravelmente (impostos sobre a renda, patrimônio e herança), foi possível formar fundos públicos capazes de financiar a transferência de renda para a população de menor rendimento, permitindo reduzir a pobreza, o desemprego e a desigualdade social no centro do capitalismo mundial (POCHMANN, 2004, p.6).

³ Para Piketty, um “Estado social” parece mais adequado com a realidade e a diversidade do que chama de “missões preenchidas pelo poder público”, do que as mais restritas de um “Estado de bem-estar social” ou *Welfare State*. Ver Piketty (2014, p.762).

Piketty (2014) analisa a evolução histórica da participação dos impostos na renda nacional dos países desenvolvidos e constata um considerável crescimento ao longo do século XX, sendo que nos países nórdicos este crescimento multiplicou-se por um fator de mais de cinco vezes. Segundo o autor, entre os anos 1920 e 1980 houve um crescimento exponencial da participação dos impostos e das despesas sociais nas rendas nacionais dos países ricos. Estas participações dos impostos em 2010, período que já havia se estabilizado o crescimento, significavam cerca de 30% nos Estados Unidos, 40% no Reino Unido, 45% na Alemanha, 50% na França e quase 55% na Suécia. Com esta chamada “revolução fiscal do século XX” foi possível aos países ricos incrementarem suas ações com as grandes despesas sociais como educação, saúde e aposentadorias em busca de um Estado social que garantisse tais demandas de forma mais extensa.

A alta da participação da arrecadação nas riquezas produzidas permitiu o poder público cuidar de missões sociais cada vez maiores, representando entre um quarto e um terço da renda nacional dependendo do país. Essas missões podem ser divididas, num primeiro momento, em duas categorias de tamanho comparável. Trata-se, de um lado, das despesas públicas de educação e saúde e, de outro, das rendas de substituição e de transferência.

As despesas públicas com educação e saúde representam entre 10% e 15% da renda nacional em todos os países desenvolvidos neste início de século XXI. (PIKETTY, 2014, p.596).

Novamente, é Piketty (2014) que nos alerta para a possibilidade de novas formas de propriedade do capital e de organização da produção que poderão surgir no século XXI e ampliar a participação efetiva do setor público na organização social. O autor sustenta que a evolução da arrecadação fiscal no século XX permitiu aos países desenvolvidos a evolução do Estado social e que os impostos são elementos fundamentais para que a sociedade encontre o caminho da ação coletiva em seu destino comum.

Se levarmos em conta o total das arrecadações, constataremos que o Estado fiscal moderno muitas vezes está próximo de ser proporcional à renda, sobretudo nos países em que sua massa de arrecadação é grande. Não há nada de surpreendente nisso: é impossível arrecadar a metade da renda nacional e financiar direitos sociais ambiciosos sem demandar uma contribuição substancial do conjunto da população. Além disso, a lógica dos direitos universais que rege o desenvolvimento do Estado fiscal e social moderno combina muito bem com a ideia de uma arrecadação proporcional ou ligeiramente progressiva. (PIKETTY, 2014, p.614).

Considerando-se esta premissa como correta, é possível inferir que países como o Brasil dependem em grande parte do aumento de sua arrecadação tributária

para atender de forma satisfatória as demandas sociais e, para tanto, torna-se necessária uma repactuação no sistema tributário, sobretudo quanto a uma definição mais equitativa sobre quem paga mais ou menos impostos. Em outras palavras, é preciso pensar em um reequilíbrio acerca das responsabilidades de cada um para a manutenção de uma sociedade democrática e com justiça social.

Segundo Fagnani e Rossi (2018), a distribuição de renda e o investimento social são vetores preponderantes num projeto de desenvolvimento social que busque reduzir as desigualdades sociais e que é fundamental uma reforma tributária que corrija a injustiça fiscal e que amplie o Estado social. Os autores percebem que não há no Brasil uma equidade no tratamento tributário, o que ocasiona uma injustiça tributária proveniente, sobretudo, do peso dos impostos indiretos na carga tributária, pois a parcela da população mais pobre tende a comprometer a maior parte de sua renda em consumo de bens e serviços.

Portanto, o sistema tributário brasileiro é uma das instituições responsáveis pela desigualdade de renda no Brasil e extremamente funcional a sua manutenção. Dentre os mecanismos difusores da desigualdade estão a centralidade dos impostos indiretos na carga tributária, a isenção na tributação de algumas rendas do capital e a baixa tributação da propriedade, herança e outras formas de riqueza (FAGNANI e ROSSI, 2018, p.12).

É nesse sentido que os autores compreendem que uma reforma tributária é essencial para reduzir as desigualdades sociais e transformar a estrutura produtiva brasileira, e que tal reforma deve levar em conta a progressividade da tributação e o fim da isenção de impostos sobre lucros e dividendos. Salvador (2012), Pochmann (2004) e Alves (2012) também apontam para a necessidade de um sistema tributário brasileiro que contribua com a diminuição da desigualdade social, e todos concordam que o principal caminho para atingir este objetivo é a adoção de uma tributação progressiva sobre a renda e patrimônio. Tal mecanismo, apesar de se demonstrar muito distante da realidade brasileira e estar fortemente ameaçado nos países que o adotaram no século XX, conforme descrito por Piketty (2014, p.616), desempenha um papel fundamental para o desenvolvimento do estado social e constitui uma instituição indispensável para garantir sua viabilidade no século XXI.

No entanto, se parece certo que tal medida possa contribuir com maior justiça tributária no que tange à constituição do fundo público, não parece tão evidente que esta transformação se traduza automaticamente em benefício social,

ou seja, que promova o financiamento de um Estado social, pois isto dependerá de como será realizado o gasto público.

Arretche (2015) esclarece que são necessárias outras condições que favorecem a inflexão na trajetória de desigualdades na sociedade brasileira. Para ela, a democracia é uma destas condições fundamentais que abalam os padrões perpetuados na distribuição de renda e de acesso a bens públicos, mas que são as políticas que contribuem substancialmente para mudanças na ordem social e econômica.

De acordo com Salvador (2012) é necessário que o orçamento público atenda o princípio da demanda por direitos já regulamentados, sem a existência de teto físico-financeiro nos orçamentos sociais. O orçamento público deve destinar-se com prioridade aos direitos sociais. No entanto, esta não é a realidade brasileira, uma sociedade em que seu orçamento público é refém dos rentistas do capital financeiro e impede que se construa um sistema de proteção social universal.

Pochmann (2004) observa que o Brasil não foi capaz de combinar o crescimento econômico observado nos anos 1920-1980 com a realização de uma sociedade democrática mais justa e menos desigual, ainda que o crescimento da riqueza nacional tivesse aumentado substancialmente e possibilitasse a conformação do sistema de proteção social brasileiro. O resultado desta incapacidade e de uma seqüente estagnação econômica iniciada em 1981 levou o Brasil a substituir, a partir daí, seu projeto de desenvolvimento nacional por um ciclo crescente de financeirização da riqueza sustentado, sobretudo, pelo Estado. Assim, “o país passou a acumular maiores indicadores de exclusão social, a partir do alto desemprego somado à antiga pobreza e desigualdade social” nos anos 1990 e início dos anos 2000 (POCHMANN, 2004, p.9).

Apesar do processo de redemocratização iniciado na década de 1980 e a conseqüente aprovação da Constituição Federal de 1988 que pressupunha a efetivação de um sistema de proteção social no país, as desigualdades sociais e, notadamente a desigualdade de renda, mantiveram-se em crescimento ao longo dos anos 1990. De acordo com Fagnani, Vaz, Castro e Moreira (2018) em 1988, a partir da nova Constituição Federal, foi iniciado um período de restauração da democracia e ampliação de direitos sociais que desenhou, ao menos no plano legal, uma trajetória de ampliação do Estado de Bem Estar Social, na contramão do neoliberalismo. Contudo, a política fiscal em 1988 não foi alterada de forma a se

construir um sistema tributário progressivo que pudesse sustentar o Estado social almejado, criando-se na época fontes de financiamento exclusivo para o gasto social.

No campo da cidadania social, a Constituição de 1988 era incompatível com a doutrina liberalizante e, entre 1990 e 2014, a proteção social brasileira passou a viver as tensões entre paradigmas antagônicos (Estado Mínimo *versus* Estado Social), apresentando singularidades em cinco momentos: *contrarreforma truncada* (1990-94); *retomada da contrarreforma liberalizante* (1995-2002); *continuismo econômico e ambiguidades na proteção social* (2003-06); *crescimento e inclusão social* (2007-10); e *recrudescimento das tensões* (2011-14) (FAGNANI, VAZ, CASTRO e MOREIRA, 2018, p.40).

Na última década do século XX, com os governos de FHC, iniciou-se um forte processo de concentração de renda a partir do financiamento do orçamento público, uma característica imposta pelo caráter regressivo da carga tributária e no Brasil o sistema tributário é um aliado da concentração de renda que agrava o ônus fiscal dos mais pobres e alivia o das classes mais ricas (SALVADOR, 2012).

Com os governos do presidente Lula, na primeira década do século XXI, também se manteve o processo de concentração de renda, porém, inicia-se também um processo de diminuição das desigualdades. De acordo com Calixtre e Fagnani (2017) o período que compreendeu os dois governos de Lula e o primeiro governo de Dilma manteve algumas das tensões entre os paradigmas do Estado Social e do Estado Mínimo Liberal, os quais já haviam se acirrado entre 1990 e 2002. Entretanto, o período entre 2003 e 2014 foi marcado pela melhoria nas condições de vida dos brasileiros, pois houve a combinação de políticas que trouxeram crescimento econômico com reflexos “na ampliação do gasto social, na recuperação do mercado de trabalho, na potencialização dos efeitos redistributivos da Seguridade Social e no combate à pobreza extrema”, o que contribuiu com a diminuição das desigualdades e melhoria nos indicadores sociais (CALIXTRE e FAGNANI, 2017, p.3).

A queda simultânea das desigualdades em diversas dimensões relevantes no Brasil não foi resultado de nenhum fator isolado, mas da combinação no tempo do efeito de diferentes políticas orientadas a públicos distintos, cuja característica comum foi a tentativa de reverter a longa trajetória de estabilidade de altos níveis de desigualdade (ARRETCHE, 2015, p.7-8).

A análise deste tema, até aqui, demonstra a relevância do tipo de sistema tributário adotado por uma nação para a execução de suas políticas sociais, pois a depender do grau de equidade na contribuição de cada ator social ao fundo público as desigualdades sociais poderão ser consideravelmente reduzidas. Além disso,

maiores poderão ser os aportes orçamentários às grandes missões sociais sob responsabilidade do poder público.

Contudo, a conjuntura que vem se desenhando desde o final de 2014 com uma política fiscal de austeridade que procura ajustar a economia através de redução de salários e gastos públicos (PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL, 2016), aponta para um novo período de recrudescimento das desigualdades nas próximas décadas. A Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC/95), que institui “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros” (BRASIL, 2016), traz consigo uma perspectiva de limitar novas políticas públicas que almejem diminuir as desigualdades no Brasil e deixar livre o aporte de recursos públicos para o mercado financeiro, pois este regime fiscal consubstancia-se em limitar apenas as despesas primárias, as quais não incluem o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida (AMARAL, 2017, p.6).

Portanto, uma das principais demandas sociais que se insere neste contexto é a educação, a qual sofrerá grande restrição orçamentária com a implementação de políticas de austeridade fiscal, em especial com a Emenda Constitucional nº 95, a qual imprime uma situação de concorrência mais acirrada entre os diversos setores do Poder Executivo. Para que a educação tenha os aportes orçamentários necessários para a consecução de seu efetivo desenvolvimento, sobretudo para o alcance da Meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE), será necessário que o MEC tenha prioridade no orçamento do Poder Executivo. Mas esta não parece uma realidade possível na atual conjuntura promovida pelo golpe legislativo-judiciário-midiático, na qual o “Governo Federal tem como base o mesmo grupo que comandou o país de 1995 a 2002, e, como vimos, foi um período em que não houve nenhuma prioridade para a área educacional” (AMARAL, 2017, p.23).

1.2 Principais fontes de financiamento e a despesa da educação básica pública no Brasil

O financiamento da educação é um tema transversal aos demais temas da educação e fator primordial ao planejamento de políticas públicas nesta área, pois a existência de maior ou menor quantidade de recursos está diretamente relacionada à execução de determinadas ações públicas. Para a efetivação das políticas

públicas de educação, desde a manutenção e construção de prédios escolares até a formação e remuneração dos profissionais, são necessários recursos financeiros para subsidiar e implantar as ações planejadas. Estes recursos são provenientes de diferentes fontes, às quais serão detalhadas nos próximos parágrafos.

De acordo com Castro (2007, p.870), são várias as fontes utilizadas para financiar o gasto com a educação que podem ser divididas em dois grandes tipos: fontes tributárias e fontes não-tributárias. De acordo com o autor, atualmente a educação é quase totalmente financiada por fontes tributárias, sendo que “os recursos de impostos são as principais fontes para os gastos [educacionais], seguidos dos recursos do salário-educação, sendo pouco relevantes os recursos provenientes das fontes não tributárias”.

A educação, assim como a saúde, é uma política social que possui a prerrogativa constitucional de constituir parte de seu financiamento através da vinculação obrigatória de impostos, no âmbito municipal, estadual e federal. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212, especifica os percentuais vinculatórios que cabe a cada esfera administrativa:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Assim, do valor total de impostos arrecadados pela União, no mínimo 18% deve ser utilizado para financiar as despesas com educação e, no caso dos estados, Distrito Federal e municípios, no mínimo 25% do total arrecadado em impostos, determinando por força constitucional um valor mínimo a ser investido em educação por cada esfera administrativa. Além desta vinculação dos impostos, há uma fonte adicional de financiamento à educação básica pública, a contribuição social do salário educação, também prevista constitucionalmente e que se configura em importante recurso para a consecução das políticas educacionais de muitos municípios.

O salário educação é uma contribuição social criada em 1964 e, a partir da Emenda Constitucional nº53/2006 (EC/53), passou a ser extensivo às despesas com toda a educação básica e não somente ao ensino fundamental como previsto na promulgação da Constituição de 1988. Além disso, a alteração ao Artigo 212 da

Constituição advinda da EC/53 constitucionalizou reivindicação proposta pelos gestores municipais quanto à transparência sobre a distribuição das cotas estaduais e municipais, visto que em muitos estados ocorria descontinuidade do repasse dos recursos desta fonte, expressando no texto a distribuição proporcional dos recursos de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes públicas de ensino (ARAUJO, 2016, p.124).

Dos demais recursos que compõem o financiamento da educação básica pública de municípios e estados, também são relevantes aqueles provenientes de repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, órgão responsável por executar as políticas educacionais do Ministério da Educação – MEC, os quais se originam de parte dos 18% de vinculação obrigatória dos impostos da União e do próprio salário educação. São transferências diretas a estados e municípios para a execução de programas suplementares à educação, tais como a Merenda Escolar, o Transporte Escolar e o Programa Nacional do Livro Didático, por exemplo. Também há transferências de recursos a partir de projetos e convênios que estados e municípios firmam com o FNDE para execução de ações de melhoria, como a construção de unidades escolares ou a aquisição de veículos para atender o transporte escolar, entre outras. Grande parte dos recursos utilizados pelo FNDE para a execução destes repasses está vinculada a parcela destinada à União proveniente do salário educação, visto que cerca de 40% do montante arrecadado com a contribuição do salário educação fica na esfera federal.

Dentre os recursos provenientes da vinculação de impostos, estão presentes aqueles subvinculados que formam o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb. Um fundo contábil que busca redistribuir tais recursos entre as diferentes redes de ensino público em cada estado, através de deduções automáticas sobre as receitas de cada rede e redistribuindo os recursos conforme o número de matrículas em cada uma.

Conforme a explicação de Oliveira (2007):

(...) o fundo é de “natureza contábil”. Vale dizer, o fundo é “virtual”. Em verdade, ele altera os multiplicadores incidentes sobre impostos transferidos para estados e municípios e de estados para municípios. Todos, municípios e estados, contribuem para o fundo e retiram recursos dele, satisfeitas determinadas condições. Tais condições mantêm-se fixas ao longo do ano. Isso faz com que se possa dividir o processo: a cada entrada dos impostos

abrangidos pelo fundo, transferem-se recursos proporcionalmente aos multiplicadores para estados e municípios. (OLIVEIRA, 2007, p. 109).

O Fundeb não representa uma fonte a mais de recursos para a educação básica e sim uma redistribuição de parte de alguns recursos provenientes de impostos já garantidos constitucionalmente. Esta é a principal fragilidade apresentada por este mecanismo, pois não traz recursos novos para a educação e apenas redistribui os já vinculados, trazendo ganhos para alguns municípios na mesma proporção que leva perdas a outros (DAVIES, 2006^a, p. 64). A exceção, neste caso, são os recursos provenientes da complementação da União repassados aos estados quando, conforme descrito na EC/53, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente e, assim, pode ser considerada como recurso novo a estes.

Por definição constitucional, a complementação mínima da União ao Fundeb ficou definida em 10% do total dos recursos de cada fundo e esta complementação não pode ser composta por recursos do salário educação, além de estar limitado o uso dos recursos vinculados constitucionalmente a um percentual de 30% do valor total calculado para a complementação, ou seja, a legislação estabeleceu a possibilidade que mais de 2/3 da complementação da União sejam financiados com outras fontes orçamentárias que não as já utilizadas para o financiamento da educação. De acordo com Sena (2008), estas foram medidas que buscaram trazer efetivamente recursos novos ao Fundeb e que se traduzem em avanços significativos em direção à diminuição das desigualdades regionais.

No entanto, ao longo do período de vigência do Fundeb percebeu-se que estes avanços não foram tão realizáveis, pois ainda há uma distância considerável entre o maior e o menor valor gasto por aluno no país. Gouveia (2015) demonstrou que em 2010 um aluno matriculado em Roraima tinha o dobro de recursos disponíveis que um aluno matriculado em Alagoas e ponderou que esta relação estava em queda, mas que era um quadro preocupante ao financiamento da educação básica brasileira. E tal preocupação se fundamenta ao se analisar os dados relativos aos valores aluno/ano previstos para o Fundeb de 2018 expressos na Portaria Interministerial nº10, de 28/12/2017, pois esta relação se mantém alta,

onde o aluno de Roraima, em 2018, tem recursos disponíveis na ordem de uma vez e meia a mais que o aluno de Alagoas⁴.

Contudo, apesar das limitações que o Fundeb apresenta, sobretudo quanto à participação da União frente ao aporte de recursos aos fundos e o fato de não possibilitar o combate às desigualdades regionais como se esperava este ainda é um dos principais recursos orçamentários disponíveis aos municípios para a manutenção e desenvolvimento do ensino, visto que muitos deles têm aportes orçamentários relevantes advindos do fundo. Assim, o Fundeb merece um detalhamento melhor de seu histórico e composição para o entendimento do presente trabalho, o que será apresentado na última parte deste capítulo.

Visualizada a composição das fontes de financiamento da educação é necessário compreender um pouco de como se executam as despesas com estes recursos para a realização das políticas públicas. Uma descrição importante para se compreender como se efetivam tais políticas e como se dá a repartição dos recursos orçamentários vinculados à educação é aquela que se refere às despesas legais previstas para a educação básica.

A Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996 formam a principal legislação que define o gasto público em educação e regulamenta o que pode e o que não pode ser gasto com tais recursos. O artigo 212 da Constituição Federal de 1988, ao definir os percentuais mínimos de vinculação dos impostos arrecadados no âmbito das diferentes esferas administrativas, também define que tais recursos devem ser gastos em atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE. (BRASIL, 1988). De forma complementar, os artigos 70 e 71 da LDB definem quais despesas correspondem ao conceito de MDE e quais não serão consideradas, respectivamente (BRASIL, 1996b).

A definição do que é considerado MDE é elemento fundamental no planejamento da despesa educacional, pois como já afirmado anteriormente por Castro (2007), o montante mais relevante dos recursos destinados às despesas com educação é proveniente dos impostos, os quais estão condicionados a esta definição legal.

⁴ Dados referentes ao valor aluno/ano previsto para as séries iniciais urbanas do ensino Fundamental regular, no ano de 2018, obtidos a partir do Anexo I da Portaria Interministerial nº10, de 28/12/2017, disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11496-portaria-interministerial-n%C2%BA10,-de-28-de-dezembro-de-2017-e-anexos>.

Para além desta disposição legal acerca do que pode ou não pode ser utilizado no gasto com educação, questão crucial nesta análise está centrada nas competências para a execução deste gasto. Conforme Castro (2011), a legislação, sobretudo a Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996, define as competências de cada esfera administrativa na prestação de serviços educacionais e a responsabilidade pelo financiamento da educação pública brasileira. A União aplica seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas e nas transferências para estados e municípios. Do mesmo modo os estados transferem recursos aos municípios e repassam o restante de recursos ao seu próprio sistema de ensino. Já os municípios aplicam a totalidade de seus recursos, próprios e de transferências, em suas redes municipais de ensino.

Esta forma de cooperação entre os entes federados expressa na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 211 como um “regime de colaboração entre os sistemas de ensino”, de acordo com Martins (2016, p.16) pode ser definida a partir de três funções: própria, supletiva e redistributiva, sendo que “as funções supletiva e redistributiva constituem o corolário do modelo de federalismo cooperativo adotado no Brasil”. Estas funções, supletiva e redistributiva, são destacadas na legislação como responsabilidade da União e para Cruz (2009, p. 147), vale ressaltar que o fato de tratar-se de um regime federalista com desigualdades regionais e sociais que desafiam a própria estabilidade do pacto federativo, é fundamental que a União cumpra com tais responsabilidades em relação aos demais entes federados.

Assim, cada rede de ensino deve orientar-se pelo conjunto de leis que organiza o gasto público educacional, incluído neste rol o Plano Nacional de Educação e os respectivos Planos Estaduais e Municipais, de forma a executar suas despesas em concordância com os preceitos legais e garantir o investimento almejado na educação pública. Portanto, se fará uma breve explanação sobre o ciclo orçamentário a fim de se identificar como os recursos da educação são tratados no regramento do orçamento público brasileiro.

1.3 Breve descrição do ciclo orçamentário brasileiro

Conforme descrito no glossário do Orçamento da União disponível no Portal do Senado Federal, o ciclo orçamentário consiste na “sequência de fases ou etapas

que deve ser cumprida como parte do processo orçamentário” e que o mesmo “corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a avaliação final” (SENADO FEDERAL).

Estas fases buscam cumprir os ditames da legislação que orienta e determina o planejamento e a execução orçamentária nos diferentes níveis de governos, passando pela elaboração das propostas orçamentárias, análise e aprovação nas casas legislativas, execução pelos poderes executivos e avaliação desta execução, sempre se iniciando novo ciclo após esta fase. Conforme explicita Quirino (2012), para a realização deste ciclo há três documentos fundamentais que são elaborados pelos poderes executivos e encaminhados aos seus respectivos poderes legislativos para apreciação e aprovação: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Estes são os projetos que, quando aprovados pelos respectivos Poderes Legislativos tornam-se leis que devem ser cumpridas pelos Poderes Executivos e acompanhadas, fiscalizadas e avaliadas pelos órgãos de controle, internos e externos às esferas governamentais, e pela sociedade em geral.

Para um efetivo planejamento do orçamento público, cada governo (municipal, distrital, estadual e federal) deve iniciá-lo definindo suas prioridades de ação e prevendo a receita estimada para o período planejado. Todo orçamento público é planejado a partir de estimativas, ou seja, previsões que poderão ou não ser realizadas de fato, a depender da arrecadação de tributos, empréstimos, transferências e outras fontes que possam compor a receita orçamentária e efetivamente tornarem-se recursos financeiros disponíveis ao poder público. Como debatido anteriormente e apresentado por Salvador (2012), o orçamento público advém do fundo público e esse é fruto do que é extraído da sociedade pelo Estado para cumprir suas funções.

O passo inicial deste planejamento articulado do orçamento público é a definição do PPA, um plano previsto para iniciar no segundo ano do governo que o propõe e terminar no primeiro ano do governo subsequente. Esta é uma estratégia que objetiva manter a continuidade do planejamento orçamentário, independente da alternância de poder no interior do Estado, conforme ressaltado por Salvador (2010 apud QUIRINO, 2012). O PPA “define estratégias, diretrizes, metas e objetivos de

cada esfera de governo pelo período de quatro anos, fixando metas de longo prazo para a administração pública” (QUIRINO, 2012, p.32).

Após a definição do Plano Plurianual elaborado no primeiro ano de seu mandato, o Poder Executivo remete, anualmente, para apreciação e aprovação do Poder Legislativo as propostas de LDO e LOA. Estas são propostas que devem estar adequadas ao PPA, pois “apenas os programas que estão previstos no PPA podem receber recursos nos orçamentos anuais ou ser priorizados na LDO” (SALVADOR, 2010 apud QUIRINO, 2012, P.32). A LDO, conforme definido constitucionalmente e regulamentada pela chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101/2000, passa a organizar uma série de temas específicos ao orçamento, tendo a incumbência de dispor sobre o equilíbrio de receitas e despesas; de metas e riscos fiscais, além de organizar a programação financeira e o cronograma de desembolso a ser executado. Desta forma, o que for aprovado na LDO delimitará o que poderá ser previsto na LOA e, por fim, a LOA é a expressão do que poderá ser executado no orçamento de cada governo (QUIRINO, 2012).

Desta forma, ponto importante na construção do orçamento público é o conhecimento das diversas fontes que o compõem e a adequada realização das despesas obrigatórias, de acordo com o estabelecido na Constituição Federal e demais legislação que regulamenta o gasto público. “As transferências constitucionais para os estados e municípios, o pagamento do funcionalismo público, os gastos com a dívida pública e o pagamento dos benefícios previdenciários” são exemplos de despesas obrigatórias que a União deve levar em consideração ao planejar seu orçamento, da mesma forma os estados, o Distrito Federal e os municípios (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

Assim, no que diz respeito aos recursos destinados ao financiamento da educação pública, é fundamental entender a vinculação de impostos determinada na Constituição Federal de 1988 e leis que garantem recursos específicos e exclusivos às despesas com educação, pormenorizada anteriormente neste capítulo. Dentro do ciclo orçamentário brasileiro tais recursos têm espaço específico para a execução de sua receita e despesa que deve ser acompanhada continuamente, tanto pelo próprio Poder Executivo que a executa, quanto pelo Poder Legislativo, assim como outros órgãos de controle interno e externo.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, os Poderes Legislativos de cada esfera governamental exercerá o controle externo sobre a Administração

Pública direta e indireta, com o auxílio dos Tribunais de Conta e apoio dos controles internos de cada poder (BRASIL, 1988). De forma a situar os CACS/FUNDEB que serão tratados nesta pesquisa, parece relevante fazer uma breve conceituação sobre os controles interno e externo na administração pública.

De acordo com Nascimento et al. (2015, p.218) “o controle interno executado pela Administração Pública, atua como controle preventivo, detectivo e corretivo, devendo ser independente e realizado com o máximo rigor”, sendo que sua intenção é tanto a de prevenir erros quanto corrigi-los, os quais podem interferir no patrimônio público ou afetar a legalidade das ações realizadas. Os autores também defendem que o controle interno tem papel importante na orientação das ações dos administradores públicos e que podem assegurar que os recursos públicos sejam adequadamente aplicados. Por fim, é salientado por Nascimento et al. (2015) que a partir da Constituição Federal de 1988 o controle interno passou a ser necessário e obrigatório na estrutura administrativa dos três poderes, sendo designada sua função, inclusive, como apoio ao controle externo. Exemplos de controle interno são as unidades de Auditoria Interna dos municípios e a Controladoria Geral da União (CGU), que controlam as ações dos próprios poderes a que estão relacionados.

Quanto ao controle externo relacionado ao acompanhamento e controle da administração pública, e mais especificamente dos recursos públicos, este se configura por um controle realizado por um órgão que não compõem a estrutura organizacional do mesmo órgão que é controlado. Os exemplos que mais se destacam, conforme aludido pela própria Constituição Federal é o Ministério Público, o Poder Legislativo de cada esfera e os Tribunais de Contas (PITSICA, 2011, p.257).

Em meio a este contexto de controle dos recursos públicos por órgãos de controle interno e externo, destaca-se também o Controle Social, o qual se apresenta como um aliado do controle externo, às vezes confundindo-se com ele, mas pautado, sobretudo, pelo princípio constitucional das garantias fundamentais do cidadão num Estado democrático de direitos (GONÇALVES e EHRICH, 2009).

Portanto, a necessidade de fiscalização dos recursos públicos é um preceito constitucional que visa garantir sua aplicação legal e, sobretudo, garantir o alcance social das políticas públicas implantadas com tal financiamento. É neste contexto que está o foco principal deste trabalho que busca conhecer melhor alguns dos sujeitos responsáveis por realizar o controle social de parte dos recursos que financiam a educação básica brasileira, os recursos do Fundeb. Desta forma,

pretende-se abordar nos próximos parágrafos a política de fundos instituída pelo Fundef nos anos 1990 e mantida com o Fundeb nos últimos dez anos.

1.4A política de fundos como marco no financiamento da educação básica pública no Brasil

A propaganda alardeada com a instituição da política de fundos trazia a ideia de realizar uma alteração no pacto federativo vigente na constituição, ampliando o regime de colaboração entre União, estados e municípios, buscando assegurar maior equidade na distribuição dos recursos, de acordo com a nova redação dada ao artigo 211 da Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº14/1996 (EC/14) que instituiu o Fundef (CRUZ, 2009, p.147).

O próprio Ministro da Educação à época da aprovação da EC/14, Paulo Renato Souza, ignorando o aspecto restritivo do Fundef que era exclusivo para a manutenção do ensino fundamental, afirmou ter sido esse “um instrumento crucial para garantir a equidade no acesso à escola em um país tão heterogêneo como o Brasil” e revelou que a ideia original do fundo visava universalizar o acesso à escola e melhorar o salário dos professores do ensino básico (SOUZA, 2005, p.73).

Logo, estas premissas não parecem condizer com a realidade apresentada nas diferentes regiões do país e ainda há muito que avançar nesta questão, principalmente com a extensão do Fundeb a toda educação básica. Davies (2006a e 2006b), Cruz (2009), Martins (2009) e Rezende (2010) são alguns dos autores que tratam desta temática e têm contribuído com estudos sobre a eficácia destes fundos para o alcance da equidade regional. Alguns destes autores afirmam que apesar desta política ser um marco importante no contexto do financiamento da educação, inicialmente do ensino fundamental com o Fundef e atualmente a toda educação básica com o Fundeb, ela está limitada, sobretudo quanto ao equilíbrio regional do gasto:

Embora exitosa, a solução aplicada no caso da educação tem duas limitações importantes. Primeiro, a redistribuição de recursos que ela propicia se restringe aos limites políticos de cada estado, exigindo recursos federais para que o piso de gasto estabelecido seja alcançado nos estados mais pobres, o que acaba limitando o valor do próprio piso em face das restrições ao aporte de recursos federais. Assim, o piso nacional deixa de ser suficiente para evitar uma indesejável discriminação no padrão de atendimento em função do estado de residência, em razão de estados mais ricos poderem aplicar mais do que o piso.

A segunda limitação apontada tem a ver com a impossibilidade de que qualquer redistribuição feita corrija plenamente as disparidades fiscais que

resultam do acúmulo de transferências e da ausência de uma lógica para integrá-las. Municípios cuja receita orçamentária se beneficia de situações especiais, em virtude de nele estar situada uma indústria importante (uma refinaria de petróleo, por exemplo), ainda ficam com um montante elevado de recursos a serem obrigatoriamente aplicados em educação, após direcionarem 15% de suas receitas ao Fundeb. (REZENDE, 2010, p.82).

Estas limitações apontadas por Rezende (2010) ficam mais evidentes ao se deparar com os dados apresentados por Gouveia e Souza (2015), os quais apontam as diferenças na arrecadação tributária entre os estados e revelam a desigualdade na distribuição da produção da riqueza nacional. Enquanto o estado de São Paulo, no ano de 2012, foi responsável por 27% da arrecadação de impostos, o de Minas Gerais e do Rio de Janeiro por 10%, a maioria dos estados nordestinos teve apenas 1% do total da arrecadação. Assim, apesar da aparente equidade apresentada pela vinculação constitucional de impostos que garante um investimento relativamente estável à educação e mesmo considerando que a política de fundos tentou fazer um enfrentamento às desigualdades entre municípios, ainda não foi possível uma equidade nacional com a lógica de operação do Fundef e do Fundeb, pois estes mantiveram a redistribuição em cada estado e, portanto, mantiveram as desigualdades entre os diferentes estados e regiões.

Quanto ao Fundef, é possível dizer que este mecanismo preconizou um novo modo de operação sobre os recursos vinculados à educação, redirecionando parte destes recursos a uma parcela pré-determinada de usuários dos sistemas de ensino. Com a aprovação da EC/14 e a Lei nº9424/1996 que regulamentou o fundo, 15% de determinadas receitas de impostos e transferências constitucionais discriminadas no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, deveriam ser subvinculadas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental através da criação de fundos contábeis no âmbito de cada estado (BRASIL, 1996a, 1996c, RAMOS; DI GIORGI, 2011, QUIRINO, 2012).

A cesta de impostos e transferências que formava o Fundef era composta pelo Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – **ICMS**; o **-Exportação**; e a desoneração das exportações obtida nos termos da Lei Complementar nº 87/1996 (**Lei Kandir**). Além da complementação da União aos estados e municípios que não atingissem o valor mínimo nacional por aluno (BRASIL, 1996c; QUIRINO, 2012).

Conforme Araujo (2016, p.113) inúmeros trabalhos acadêmicos foram desenvolvidos após o término da vigência do Fundef para avaliá-lo. Destes, alguns ressaltaram a expectativa de que este mecanismo promoveria uma política redistributiva que corrigiria as desigualdades regionais e sociais; outros afirmaram que a política de fundos implementada promoveu uma minirreforma tributária no interior de cada estado devido seu sistema de redistribuição de recursos vinculada ao número de matrículas em cada sistema de ensino. E de acordo com Pinto (2016, p.95), havia uma expectativa positiva em relação à valorização dos profissionais da educação, visto que “o fundo trazia em seu nome o compromisso de ‘valorização do magistério’.

Contudo, o Fundef não demonstrou ao longo de seus dez anos de funcionamento poder realizar todos os objetivos que o fundamentaram, ainda que tenha permitido uma ampliação do acesso ao ensino fundamental que até então não havia sido possível. Pinto (2016) afirma que foi um sonho que não durou e que de imediato a valorização profissional foi frustrada, sendo que o Piso Salarial mínimo acabou se transformando em ‘salário médio’ e que só houve algum efeito de melhoria nas redes em que o valor salarial era tão irrisório que chegava a ser ilegal.

Para Gouveia (2015) um dos motivos que demonstram que os objetivos proclamados pelo Fundef e o que ele realmente realizou se distanciaram consideravelmente está na participação da União ao fundo. Antes do Fundef a prioridade da União ao ensino fundamental parecia ser maior, considerando-se os recursos que vinculava a esta etapa:

Pode-se observar que a emenda aumentou o percentual subvinculado ao ensino fundamental para estados e municípios, de 50% para 60% dos recursos previstos para manutenção e desenvolvimento de ensino, ao mesmo tempo em que diminuiu a subvinculação de recursos destinados ao ensino fundamental da parcela da União, de 50% para 30% (GOUVEIA, 2015, p.20).

Estas questões são algumas das polêmicas e desafios que ao final da vigência do Fundef vinham sendo debatidos para subsidiar o novo fundo que lhe substituiria: o Fundeb. Já em 2004, o governo apresentou um documento de orientação geral para discutir as diretrizes gerais do Fundeb e foram consultadas entidades como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) para as

discussões que chegaram à elaboração de uma Proposta de Emenda Constitucional em 2005, a PEC nº415/05. Os temas que mais movimentaram os debates políticos na Câmara e Senado e que forjaram a proposta que constituiria o novo fundo estavam relacionados à inclusão das creches e de um piso salarial nacional; a proibição de utilização do salário educação como fonte de recurso da União para sua complementação de recursos ao fundo; a garantia de manter um valor mínimo ao ensino fundamental não inferior ao já praticado no Fundef e a reivindicação de uma participação maior da União para promover mais equidade e a efetivação do regime de colaboração (MARTINS, 2009, p.204-205).

Naquele contexto, travam-se no período de 2005 a 2006 as tramitações legais que levaram à aprovação da Emenda Constitucional nº53 de 20 de dezembro de 2006 e à publicação da Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007, a chamada Lei do Fundeb.

Conforme Gouveia (2016, p.40), “o mecanismo do Fundeb opera sobre a mesma lógica de subvinculação, porém com um patamar maior de recursos”. O novo fundo ainda é um fundo contábil para cada estado da federação e o Distrito Federal, mas que traz três acréscimos em relação ao Fundef: a) passa a ter um prazo de vigência de 14 anos; b) estende-se a toda educação básica, e não somente ao ensino fundamental; e c) inclui na cesta de impostos a serem subvinculados o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer bens ou direitos – **ITCMD**, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - **IPVA**, e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - **ITR**, além dos recursos já presentes no Fundef (ICMS, FPE, FPM, IPI-Exportação e Lei Kandir), ampliando também o percentual de subvinculação para 20% a partir do 3º ano de vigência do fundo (BRASIL, 2007; QUIRINO, 2012).

De acordo com Araujo (2016, p.129-131), uma diferença significativa apresentada pelo Fundeb em relação ao Fundef se deu no formato de participação da União. A legislação apresentou um formato que garantia a aplicação financeira da União, que a partir do quarto ano representa 10% do montante total dos recursos alocados aos fundos estaduais, e ao mesmo tempo inseriu medidas inibidoras ao descumprimento de sua participação inferindo responsabilidade criminal à autoridade competente. Para o autor, esta inclusão de um percentual mínimo de 10% ao fundo por parte da União foi uma conquista dos entes federados e da sociedade civil, contudo adverte que este formato não alterou de forma substancial

seu papel constitucional, mantendo-se a União com um papel suplementar e emergencial.

Em sua análise das políticas de fundos para o financiamento da educação, Pinto (2007) concorda que houve avanços desde a implementação do Fundef nos anos 1990, mas aponta que o Fundeb ainda tem problemas que precisam ser solucionados para garantir uma política mais equitativa na distribuição dos recursos.

(...) muito embora o FUNDEB represente um avanço ante o FUNDEF, ao resgatar o conceito de educação básica e ao fortalecer o controle social, ele não enfrentou os dois principais problemas de nossa política de fundos: 1) a inexistência de um valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade e que impeça as disparidades regionais; 2) embora o fundo seja único no âmbito de cada unidade da Federação, os alunos permanecem atendidos por duas redes distintas, com padrões de funcionamento e de qualidade distintos e que dificilmente conseguem estabelecer um regime de colaboração (PINTO, 2007, p. 894).

Martins (2009, p.251), também afirma que o Fundeb pode ser um instrumento mais eficaz na promoção da equidade, pois estende a redistribuição dos recursos a toda educação básica. Em sua opinião os fundos podem concretizar o dever de todos os entes federados para com a Educação e a redução dos desequilíbrios regionais, porém entende que o equilíbrio federativo é um dos desafios a serem enfrentados.

Para além das superações que ainda precisam ser enfrentadas na execução de muitas das políticas educacionais, em especial das políticas de fundos, há uma questão importante que trata da fiscalização destes recursos. Quanto aos recursos do Fundef e do Fundeb, especificamente, é preciso debruçar-se sobre os conselhos definidos em lei para realizar o acompanhamento e o controle social sobre seus recursos, o que se pretende pormenorizar a seguir, enfocando a composição e a dinâmica destes conselhos, debatendo com a literatura sobre o tema e inserindo-os no contexto da participação democrática.

2 OS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB

Conforme já foi explicado anteriormente, o Fundeb é um fundo contábil que reúne parte dos recursos vinculados constitucionalmente à educação, e que foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007, a Lei do Fundeb. Na verdade, são 27 fundos, um em cada estado da federação e um no Distrito Federal. Nos estados, cada município e o próprio estado contribuem para o fundo e os recursos são redistribuídos a cada um conforme o número de alunos matriculados em suas respectivas redes de ensino.

A fim de garantir as diretrizes estabelecidas para a implantação e execução dos fundos, a Lei do Fundeb prevê em seu Capítulo VI a constituição de conselhos que farão a fiscalização e o controle social no âmbito de cada governo da distribuição, arrecadação e aplicação dos seus recursos (BRASIL, 2007). Estes conselhos, conhecidos como Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, os CACS/FUNDEB, são elementos importantes para a fiscalização dos recursos dos fundos e possibilitar um controle social mais próximo à comunidade escolar, entendendo-se neste conceito os profissionais da educação, os estudantes e suas famílias e os agentes políticos envolvidos diretamente na execução das políticas educacionais.

A Lei do Fundeb determina que seja instituído um conselho no âmbito da União, um conselho no âmbito de cada estado, um conselho no âmbito do Distrito Federal e um conselho no âmbito de cada município, além de estabelecer critérios mínimos para a composição de cada um deles (BRASIL, 2007). Estes critérios são apresentados no Quadro 1, o qual busca aglutinar os diferentes segmentos representados em cada conselho:

QUADRO 1 – CRITÉRIOS MÍNIMOS PARA COMPOSIÇÃO DOS CACS/FUNDEB

(continua)

	FEDERAL	ESTADUAL	DISTRITO FEDERAL	MUNICIPAL
	Mínimo 14 membros	Mínimo 12 membros	Mínimo 9 membros	Mínimo 11 membros
GOVERNO / DIRIGENTES	Até 4 representantes do Ministério da Educação; 1 representante do Ministério da Fazenda; 1 representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 1 representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED; 1 representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;	3 representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica; 2 representantes dos Poderes Executivos Municipais; 1 representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;	3 representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica;	2 representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
TRABALHADORES/AS EM EDUCAÇÃO	1 representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;	1 representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;	1 representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;	1 representante dos professores da educação básica pública; 1 representante dos diretores das escolas básicas públicas; 1 representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;

(conclusão)				
CONSELHOS DE EDUCAÇÃO	1 representante do Conselho Nacional de Educação;	1 representante do Conselho Estadual de Educação;	1 representante do Conselho Estadual de Educação;	1 representante do respectivo Conselho Municipal de Educação, quando houver;
PAIS	2 representantes dos pais de alunos da educação básica pública;	2 representantes dos pais de alunos da educação básica pública;	2 representantes dos pais de alunos da educação básica pública;	2 representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
ESTUDANTES	2 representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas – UBES.	2 representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas.	2 representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas.	2 representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.
CONSELHO TUTELAR				1 representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, quando houver.

FONTE: Elaborado pela autora (2018) a partir da Lei nº 11.494/2007.

No Quadro 1 é possível observar que a representação mínima exigida para composição dos conselhos da União e dos Estados concentra-se no conjunto de representantes dos governos, incluindo neste conceito os representantes das entidades de dirigentes municipais e estaduais de educação. No âmbito federal esta representação chega a quase 60% do total de membros e no âmbito dos estados a 50%. No conselho do Distrito Federal e nos conselhos municipais esta relação cai para 33% e 18%, respectivamente.

Davies (2015) alerta que esta composição pode ser um dos fatores que limitam o potencial democrático aludido aos CACS, pois a presença de tantos representantes do Estado os tornam mais estatais do que sociais. Apenas no âmbito municipal é possível vislumbrar um caráter aparentemente mais social a estes conselhos, pois a maioria de seus membros, supostamente, é representante da sociedade civil, pois são os representantes diretamente ligados às escolas (professores, diretores, técnico-administrativos, pais e estudantes), ao Conselho Municipal de Educação e ao Conselho Tutelar. Contudo, o autor adverte para a

tendência ao clientelismo que permeia a relação entre governos e entidades representativas da sociedade, a qual pode influenciar a escolha destes representantes, direcionando a atuação do conselho aos interesses dos governantes. Para Gouveia (2015, p.31), uma composição paritária entre trabalhadores, usuários e mantenedores seria mais interessante para vencer o desafio destes conselhos em superar a tendência ao caráter cartorial e clientelista.

Nesse sentido, cabe salientar que algumas mudanças em relação ao Fundef foram positivas e tendem a diminuir arbitrariedades por parte dos poderes executivos e tornar mais eficaz a fiscalização dos recursos. As principais mudanças observadas dizem respeito “a garantia de que os conselheiros sejam indicados por seus pares”; o impedimento aos representantes do poder executivo em ocupar as funções de presidente e vice-presidente, sendo estas funções definidas em reunião do próprio colegiado; e a proibição de indicar para a função de conselheiro os cônjuges e parentes consangüíneos do chefe do executivo e do dirigente do órgão de educação, além dos profissionais que prestam serviços relacionados ao fundo, tais como contador ou tesoureiro (GOUVEIA, 2015, p.31-32).

Quanto às atividades e funções previstas legalmente, o caput do artigo 24 da Lei 11.494/2007 determina que os conselhos do Fundeb sejam constituídos especificamente para exercer o “acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos”, mas também amplia suas atribuições nos §§ 9º e 13 dando-lhes a incumbência de “supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação”, assim como “acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos”, analisando suas prestações de contas, emitindo pareceres e encaminhando-os ao FNDE (BRASIL, 2007).

Para que estas funções possam ser exercidas a lei também prevê que os conselhos tenham acesso a documentos, possam convocar gestores para esclarecimentos e realizar visitas in loco para verificação do uso dos recursos e prestação dos serviços. No Quadro 2 apresenta-se um resumo das atividades pertinentes aos conselheiros municipais do Fundeb no exercício de suas funções, de acordo com o estabelecido nos artigos 24,25 e 27 da Lei do Fundeb:

QUADRO 2 – PRINCIPAIS FUNÇÕES/ATIVIDADES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DO FUNDEB

Funções e atividades legalmente previstas
Acompanhamento e controle sobre a <i>distribuição, a transferência e a aplicação</i> dos recursos do Fundeb no município.
Supervisão do Censo Escolar Anual na Rede Municipal de Ensino.
Supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual (PLOA) do município.
Fiscalização dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE
Fiscalização dos recursos do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos – PEJA.
Análise de documentos referentes à <i>licitação, empenho liquidação e pagamento</i> de obras e/ou serviços realizados com recursos do Fundeb.
Análise da folha de pagamento da Prefeitura paga com os recursos do Fundeb.
Visitas nas unidades escolares para fiscalizar obras, serviços e bens adquiridos com recursos do Fundeb.
Visitas nas unidades escolares para fiscalizar o Transporte Escolar.
Apresentação de manifestação formal sobre documentos analisados aos órgãos de controle interno e externo.
Convocação da/o Secretária/o Municipal de Educação para prestar esclarecimentos sobre o uso dos recursos do Fundeb.
Elaboração e apresentação do parecer de prestação de contas ao Poder Executivo Municipal.

FONTE: Elaborado pela autora (2018) a partir da Lei nº 11.494/2007.

Quanto ao mandato das conselheiras e dos conselheiros, este será “de, no máximo, 2 (dois) anos permitida 1 (uma) recondução por igual período” (BRASIL, 2007, art. 24, §11). Assim, cada pessoa poderá exercer a função, no máximo, por quatro anos, o que sugere que ao longo da vigência do fundo, mais pessoas participam deste processo.

Contudo, há uma lacuna na lei que não define se a proibição de mais de dois mandatos está restrita a mandatos consecutivos e, assim, permitindo-se que os mesmos membros retornem após algum período de afastamento. Assim como, também não há regramento explícito quanto a esta proibição para atuações consecutivas quando representantes de categorias diferentes, permitindo que alguns membros fiquem por mais de dois mandatos consecutivos.

Em recente pesquisa realizada em sete municípios da região Metropolitana de Curitiba, a partir dos dados cadastrais dos CACS/FUNDEB no site do FNDE, analisou-se a rotatividade dos conselheiros do Fundeb destes municípios e verificou-

se que 13% dos conselheiros que tiveram recondução de mandato o fizeram por três ou mais mandatos. A pesquisa demonstrou a existência de alguns casos de mandatos consecutivos além dos quatro anos permitidos legalmente e chamou a atenção para um caso no qual o mesmo conselheiro se manteve na função por cerca de nove anos, primeiro como pai de aluno e depois como representante do Poder Executivo (MADUREIRA, 2017).

Esta é uma informação que demonstra que a lei não é bem clara quanto à recondução dos membros dos conselhos como representantes de categorias diferentes e, considerando a composição mínima exigida para formação dos CACS/FUNDEB, parece bastante possível a perpetuação de conselheiros/as durante a vigência do fundo apenas com a rotatividade da categoria que representam, principalmente daqueles que são indicados pelo poder executivo ou pelas entidades classistas.

Esta questão da rotatividade traz em si uma discussão controversa entre o caráter democrático dos CACS/FUNDEB e a capacidade de efetiva atuação de seus membros. Se por um lado a rotatividade mais frequente dos membros dos conselhos possibilita a participação de um maior número de pessoas, por outro, a continuidade de alguns membros em seqüentes mandatos pode contribuir com a melhor capacidade técnica destes conselhos para realizar suas funções. Este parece ser um ponto polêmico e, talvez, fundamental para compreender o perfil das conselheiras e dos conselheiros, pois ele traz subjacentes questões que dizem respeito aos grupos que detém maior domínio técnico e político dentro de cada conselho e, também, suscita a discussão sobre a formação disponibilizada aos conselhos para capacitar seus membros. Portanto, este assunto será novamente confrontado neste trabalho quando da análise dos dados empíricos no Capítulo 3.

Por fim, para encerrar-se esta descrição sobre os CACS/FUNDEB, é necessário fazer referência a dois pontos importantes para a atuação dos conselhos: a infraestrutura e o apoio à formação. A lei dispõe que os conselhos não contarão com infraestrutura própria e, portanto, é de responsabilidade de cada ente governamental garantir as condições, físicas e materiais, adequadas para que cada conselho exerça suas funções, inclusive ficando responsável pelos dados cadastrais de criação e composição junto ao MEC (BRASIL, 2007, art. 24, § 10). A mesma lei também afirma que os conselhos terão autonomia na sua atuação e não serão

vinculados ou subordinados institucionalmente ao Poder Executivo local (BRASIL, 2007, art. 24, § 7).

De acordo com Braga (2015), a questão da autonomia dos CACS/FUNDEB é um ponto contraditório expresso na legislação. O conselho não será subordinado institucionalmente ao Poder Executivo local, mas depende dele para realizar todas as suas atividades. Desde o uso de material de expediente ou de um computador até a liberação de espaço físico para reuniões e guarda de documentos ou de um veículo para visitas in loco, o CACS/FUNDEB depende do apoio do ente fiscalizado. Esta parece ser uma contradição que pode interferir diretamente na atuação do conselho a depender da relação estabelecida com o Poder executivo local e da própria capacidade técnica e política de seus conselheiros.

Quanto ao apoio técnico aos conselhos e á formação de conselheiros a lei é bastante sucinta em seu artigo 30:

Art. 30. O MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO atuará:

I - no apoio técnico relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos dos Fundos, junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios e às instâncias responsáveis pelo acompanhamento, fiscalização e controle interno e externo;

II - na capacitação dos membros dos conselhos; (BRASIL, 2007).

Segundo estes incisos, o MEC tem a responsabilidade de apoiar tecnicamente os CACS/FUNDEB quanto aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos e capacitar seus membros para exercerem adequadamente suas funções sem, entretanto, definir as formas de apoio ou meios de formação. As ações do MEC observadas neste sentido se dão através do FNDE a partir de publicações em seu site, tais como o “Manual do Fundeb” e “Orientações para os Conselheiros do CACS-FUNDEB”, além dos cursos promovidos pelo Programa Formação pela Escola. É possível que estas medidas tragam algum auxílio para um grande número de conselhos constituídos no país, mas as mesmas não parecem ser suficientes para atingir o conjunto de conselheiros responsável pela fiscalização dos recursos do Fundeb, sobretudo aqueles que não estão ligados, de alguma forma, ao Estado.

De acordo com Davies (2015, p.139), geralmente os conselheiros representantes dos governos estão mais preparados tecnicamente para analisar documentos contábeis pertinentes à aplicação do fundo, além de terem a vantagem de atuarem como conselheiros durante seu horário de trabalho. Para os demais conselheiros, chamados pelo autor de “representantes sociais”, é crucial uma

formação que garanta um aprendizado para tais tarefas, de modo a não ficarem submetidos à apreciação realizada pelos representantes estatais.

2.1 O quê diz a literatura sobre os CACS/FUNDEB?

Conforme apresentado inicialmente na introdução deste trabalho, realizou-se uma pesquisa no Portal de Periódicos da CAPES/MEC (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior / Ministério da Educação) englobando todos os periódicos e livros disponíveis no portal e, especificamente, na base de dados da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações – BDTD, publicados entre 2007 e 2015, a fim de se ter um levantamento bibliográfico das pesquisas que têm sido produzidas sobre os Conselhos do Fundeb.

Como metodologia para a realização deste levantamento, a busca foi por assunto e utilizou-se a combinação dos descritores “Fundeb” e “conselh*”, em qualquer parte do texto, retornando assim 31 trabalhos contendo o termo Fundeb juntamente com algum dos termos: conselho(s), conselheira(s) ou conselheiro(s). Analisando cada resultado de busca encontrou-se um capítulo de livro e cinco artigos, em diferentes periódicos (Ensaio, Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, Revista de Administração Pública – RAP, HOLOS e Acta Scientiarum) que se referiam ao Conselho do Fundeb, mas apenas o capítulo de livro discute diretamente o CACS/FUNDEB.

Aplicando-se o descritor “Fundeb” na base da BDTD, direcionado ao título, assunto e resumo, foram encontrados 130 trabalhos, sendo 87 dissertações de Mestrado e 43 teses de Doutorado. Realizando-se um recorte deste resultado com descritores que retornassem trabalhos em que aparecem os termos: conselho(s), conselheira(s) ou conselheiro(s), também no título, no assunto (palavras-chave) ou no resumo, excetuando-se repetições e trabalhos que tratavam de outros conselhos que não o do Fundeb, foram selecionadas 17 teses e dissertações, sendo que destes, apenas 11 se configuraram como relevantes à presente pesquisa por tratarem diretamente dos CACS/FUNDEB como objeto de estudo e análise.

Nos parágrafos seguintes, faz-se um resumo dos principais pontos de cada trabalho selecionado, sendo nove dissertações, duas teses e um capítulo de livro. Todos os trabalhos, em alguma medida, procuraram discutir o controle social a partir

da participação da sociedade civil em conselhos gestores, buscando compreender potencialidades e limitações dos conselhos do Fundeb.

Umann (2008) analisa em seu trabalho as atividades dos conselheiros do CACS/FUNDEF, do CACS/FUNDEB e do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do município de triunfo/RS, no período de 1998 até 2007. O autor se utiliza de estudo de caso com análise documental, entrevistas, questionários e observações para verificar avanços e dificuldades que tangem o acompanhamento e o controle social destes conselhos ao fiscalizarem os recursos do Fundef/Fundeb e os programas suplementares do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁵. Seu objetivo foi mapear a formação de capital social, o empoderamento dos conselheiros e suas condições efetivas para realizarem suas tarefas, e como ocorre o controle social por meio dos conselhos. As principais considerações do autor revelam que os conselhos são importantes para os programas, mas que sua atuação ainda é incipiente e que há dificuldades impostas pela falta de apoio do poder executivo municipal e falta de formação adequada aos seus conselheiros. Contudo, conclui que os conselhos têm potencial para tornarem-se órgãos valiosos ao acompanhamento das políticas públicas.

Lima (2010) analisou em seu trabalho a organização e o funcionamento de órgãos gestores do Sistema municipal de ensino do município de Ananindeua/PA, a partir de três conselhos: Conselho Municipal de Educação (CME), CAE e CACS/FUNDEB. A pesquisa demonstrou que apesar da sociedade civil ocupar mais espaço nos órgãos colegiados, esses manifestam dificuldades técnicas e operacionais para o exercício da função fiscalizadora. O autor compreende que tais dificuldades propiciam a não inserção das avaliações das políticas públicas educacionais realizadas por estes órgãos gestores às decisões governamentais. Assim, sugere que há necessidade de maior investimento na formação dos conselheiros a fim de proporcionar uma ampliação do espaço público, descentralizando o poder e ampliando também o diálogo entre governo e sociedade.

O trabalho de Borba (2010) trata dos fatores limitantes e promotores da participação nos CACS/Câmaras do Fundeb em três municípios de Pernambuco, entre os anos 2007 e 2009. Como base em seu marco teórico, a autora trabalhou

⁵ Os programas analisados pelo autor são: Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência – PAED; Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para o

com os conceitos de participação, sociedade civil e cultura política, revelando que os limites da participação dependem diretamente do grau de conhecimento, do compromisso e da vontade política dos conselheiros, mas também do apoio do poder local. Tais limitações se dão pela não disponibilização de documentos e informações por parte do poder local, assim como pela baixa mobilização dos conselhos em buscar formação, visto que órgãos de controle externo como os Tribunais de Contas (TC), Ministério Público (MP) e Controladoria Geral da União (CGU) se disponibilizam para tal. A autora também revela em seu estudo que o modelo de câmara para os CACS/FUNDEB é positivo para o debate sobre o controle social e a participação, mas apenas quando o Conselho Municipal de Educação em que está inserida é bem estruturado.

Lima e Aragão (2010) realizaram um estudo de caso sobre as práticas de participação no CACS/FUNDEB do município de Jequié/BA, procurando verificar a relação do conselho com a cultura política local. O trabalho objetiva evidenciar como os valores democráticos são percebidos e se tornam referências para as práticas no CACS; de que forma a cultura política interfere nas práticas de participação; e como a cultura política tradicional e a cultura política democrática são confrontadas no interior do conselho. Sendo que o conceito de cultura política para eles é o conjunto de atitudes, normas e crenças mais ou menos partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social, o qual empresta de Norberto Bobbio. Os autores partem do pressuposto que práticas de participação são elementos institucionalizadores da inclusão da sociedade civil na esfera pública e que essa prática permite que o confronto entre os dois tipos de cultura política tornem-se visíveis. A pesquisa coletou dados junto aos conselheiros do CACS/FUNDEB com efetiva participação nas reuniões realizadas no período de 2007 e 2008, formando uma amostra de nove conselheiros titulares. No desenvolvimento do texto os autores apresentam a visão destes conselheiros acerca da democracia e da participação, onde os entrevistados demonstram perceber, de modo geral, os avanços ocorridos em relação à democratização do país, mas também destacam que essa democratização não é plena, sobretudo porque a estrutura capitalista de exclusão social acaba por restringir a participação efetiva da sociedade na arena política e nos processos decisórios. Esta restrição de participação, para os autores, contribui para reforçar a

política tradicional e dificultar a construção da noção de direito. Especificamente às práticas de participação dos conselheiros no CACS/FUNDEB, os entrevistados consideram complexo o cumprimento de suas tarefas de acompanhamento e fiscalização dos recursos, principalmente pela falta de conhecimento dos conselheiros e ausência de apoio técnico para orientação dos mesmos. A análise revelou duas situações preocupantes: uma diz respeito ao fato que alguns conselheiros não sabem o que é o Fundeb e tampouco conhecem suas funções dentro do conselho; outra se refere à ingerência do poder executivo local dentro do CACS/FUNDEB, a qual se dá tanto pelo não atendimento às reivindicações quanto pela dificuldade imposta ao acesso às informações solicitadas. Diante da análise do estudo de caso, a pesquisa revelou que apesar dos conselheiros reconhecerem a importância da conquista e da consciência dos direitos, também percebem que há uma distância entre definições legais e prática cotidiana do exercício desses direitos, visto que a consciência dos direitos não foi apreendida por todos e que continua restrita a uma minoria. Assim, os autores depreendem da análise que a democracia participativa é um desafio a ser enfrentado por muitos sujeitos que no presente estão tentando exercitá-lo, mas que ainda não têm clareza do seu significado. Outra consideração dos autores traz ao debate o desprestígio do CACS/FUNDEB identificado na ausência de condições para o exercício da função de conselheiro, seja na precária estrutura física e técnica oferecida, seja na dificuldade de disponibilização de documentos para a fiscalização dos recursos do fundo. Tal situação os leva a afirmar que, durante o período da pesquisa, foi observado que o papel de acompanhamento e controle dos recursos não foi realizado a contento pelo conselho estudado. Contudo, admitem terem evidenciado práticas de resistência e contestação que permitiram a esse conselho publicizar os conflitos, discutir e deliberar, dando visibilidade aos sujeitos e revelando a pluralidade democrática desse espaço.

Braga (2011) tem como objeto de estudo o controle social na educação básica pública e analisa a atuação dos conselheiros dos CACS/FUNDEB no estado do Ceará. O autor busca compreender o movimento social acerca do controle social dos recursos da educação e a relação deste movimento com os conselhos, assim como identificar aspectos da atuação dos conselheiros a partir de quatro eixos de análise: composição e legislação, conselheiros, atuação cotidiana e estrutura de funcionamento. Os resultados obtidos apontam uma carência na visão do controle

social da educação sob um viés crítico que dê conta das contradições que envolvem a atuação dos conselhos, que ao mesmo tempo em que foram criados como mecanismos de colaboração dos sistemas de controles neoliberais, também surgem como espaços provenientes da luta da sociedade civil pelos seus direitos sociais. Assim, o autor sugere que a participação permanente é fundamental para a materialização da efetividade dos conselhos e que isto é possível a partir de uma nova lógica da visão dos sujeitos envolvidos, na qual o viés político-formativo fortaleça o aspecto técnico-contábil e vice-versa.

Santos Filho (2012) apresenta em seu trabalho a análise dos limites e das possibilidades relativas à efetivação do controle social a partir do CACS/FUNDEB de um município do Pará. Trata-se de um estudo de caso desenvolvido por meio de documentos, entrevistas e observação não participante. Entre os resultados observados pelo autor, destaca-se a concentração de poder de decisão pelo governo local, com reflexos de uma gestão fortemente patrimonialista, o que o leva a concluir que não há efetivamente uma interação entre Estado e sociedade presente no interior deste conselho. Outra revelação que o estudo traz é a desarticulação dos conselheiros com suas bases e a falta de informação e capacitação desses conselheiros para realizarem suas funções. O autor conclui, também, que o controle social naquele município de estudo é precário e infere que esta pode ser uma realidade de muitos outros conselhos em todo Brasil. Sua sugestão para a verificação desta hipótese é a ampliação de estudos sobre esta temática a fim de se buscar compreender melhor as limitações apresentadas e, assim, superá-las.

A investigação de Ferreira (2013) é acerca da gestão do FNDE e a atuação dos CACS/FUNDEB. O recorte da pesquisa inseriu municípios de pequeno porte populacional que foram objeto de fiscalização da CGU, entre 2003 e 2010, perfazendo um universo de 33 municípios brasileiros. Ao analisar a gestão pública e o controle social exercido pelos CACS/FUNDEB, o autor verificou que a maioria destes conselhos é inoperante; possui alto percentual de partidarização na função de seus presidentes, visto que muitos se encontram vinculados aos partidos políticos que exercem o poder local; e que há irregularidades e indícios de desvios de recursos do Fundeb em todos os municípios pesquisados. Estas constatações levam o autor a discutir o papel do controle social exercido pelos CACS/FUNDEB a partir de conceitos que remetem a uma perspectiva de prática social de construção contra-hegemônica, a qual objetiva controlar a ação do Estado por meio de políticas

públicas que promovam a ampliação da cidadania. De maneira inusitada, o autor traz em suas considerações finais uma série de sugestões que vão desde a inclusão de instrumentos legais que lhe parecem fortalecer a participação dos conselheiros, como a estabilidade no emprego durante o exercício da função aos representantes de pais e alunos, por exemplo; até a proposta de unificação de alguns conselhos vinculados à educação, como o CACS/FUNDEB e o CAE, por exemplo. Deixando-se de lado esta longa lista de sugestões bem diretas e práticas que são apresentadas, visto que muitas merecem uma discussão mais aprofundada para verificar seu real benefício ao fortalecimento do controle social, percebe-se que Ferreira (2013) traz pontos relevantes em suas considerações finais que devem ser observados. O autor infere que é necessário o planejamento de políticas públicas diferenciadas aos municípios de pequeno porte e que é fundamental que o FNDE reorganize sua relação com os CACS/FUNDEB, permitindo que ela se amplie para além do tratamento burocrático e contábil existente.

Silva (2013) investiga em sua tese o funcionamento estrutural de CACS/FUNDEB estaduais de cinco estados brasileiros, comparando-os a partir das atividades desenvolvidas entre os anos de 2008 e 2011. Ao denominá-los como conselhos gestores, procura verificar como são tomadas as decisões nestes espaços e identificar os fatores que determinam a sua efetividade institucional. O foco de sua pesquisa está no empoderamento da cidadania política dos conselheiros e também na análise das ações institucionais que buscam o fortalecimento do controle social. A tese busca contribuir com o conceito de controlabilidade social, o qual entende como a capacidade da instituição controladora, constituída pela sociedade civil organizada, manter-se adequada ao exercício pleno do controle social. Com o desenvolvimento deste conceito, a autora traz à luz da discussão do tema que os CACS/FUNDEB podem e devem ser fortalecidos a partir da criação de mecanismos eficazes que permitam a sociedade civil efetivar plenamente o controle social. A ideia da autora, em suma, é que não haverá controle social efetivo se os conselhos e conselheiros não possuírem as condições adequadas para o exercício de suas funções.

O trabalho de Souza (2013) é um estudo de caso no município de Cascavel/PR e tem como objetivo analisar a atuação dos conselheiros do CACS/FUNDEB deste município em relação ao processo de tomada de decisão. Partindo da análise das relações que envolvem contatos, vínculos e conexões

destes conselheiros na sua tomada de decisão, busca compreender o sentido que o indivíduo atribui a sua participação e as expectativas implícitas na sua conduta dentro do conselho. O autor conclui que a tomada de decisão dos conselheiros é uma ação racional que envolve seus próprios valores, expectativas e o relacionamento com outras pessoas e com os regulamentos. Considera, também, que as tomadas de decisão destes conselheiros do Fundeb se aproximam à identidade de “egos” entre indivíduos e grupos, do aprendizado político e de limitações normativas. Evidencia também em sua análise que os indivíduos possuem motivações subjetivas que permeiam a sua tomada de decisão no conselho e que em alguns casos isso surge como sentidos “imaginados” que cada conselheiro traz consigo, como pretensão de obter algo em troca de sua participação. Esses sentidos “imaginados” são diferentes aos conselheiros que representam grupos de interesse fechados, tais como aqueles indicados pelos sindicatos e poder público municipal, e aqueles conselheiros que representam segmentos pertencentes a grupos pouco organizados enquanto grupo, os quais não possuem canal formal próprio de comunicação e possuem pouco interesse de participação e articulação política dos representados. A diferença entre a expectativa de grupo e a expectativa de indivíduo está na constituição do grupo, pois no grupo fechado os membros são mais ativos e a rotatividade é baixa, fazendo com que o seu representante no conselho se oriente pelas pretensões do grupo, enquanto que os demais conselheiros tendem a se distanciar dos objetivos da representação, pois não há uma identificação direta com o grupo de interesse que representa, permitindo que ajam de acordo com suas próprias expectativas na tomada de decisão.

Coutinho (2015) procurou analisar a autonomia da gestão educacional municipal sobre os recursos do Fundeb e o papel dos CACS/FUNDEB nesse processo. Analisando uma amostra quantitativa de questionários aplicados a secretários de educação e conselheiros do Fundeb de 382 municípios, associada com entrevistas de aprofundamento com estes segmentos em dois municípios, os resultados demonstraram que há uma autonomia parcial da gestão municipal em relação à aplicação dos recursos do fundo para atender suas próprias demandas locais, visto que há limitações financeiras impostas pela estrutura de arrecadação da federação brasileira. Quanto à atuação do conselho e a participação dos conselheiros, o estudo demonstra que os conselhos do Fundeb dependem fortemente do executivo municipal, tanto na estrutura física e recursos financeiros,

quanto ao fato de que a maioria dos membros faz parte do quadro funcional do poder público municipal, o que pode comprometer a atuação dos conselheiros. Outra dificuldade apontada no estudo refere-se às barreiras existentes para a participação efetiva de representantes da sociedade civil, visto que estes representantes carecem de apoio de estrutura e de recursos para sua participação, diferentemente dos representantes do governo que têm a participação no conselho incluída no conjunto de suas atividades profissionais. Além disso, o autor aponta para a falta de conhecimento técnico dos conselheiros, a ausência de formação e a ausência de profissionais de apoio técnico para auxiliar nas diversas atividades do conselho, considerando que são entraves a sua participação e fiscalização. Há, também, evidências de um baixo interesse de participação dos conselhos e que, tanto conselheiros quanto gestores, não vêem a prática conselheira como atividade politicamente relevante. Isto se apresenta através de indicativos da gestão educacional em transformar os conselhos numa esfera meramente legitimadora de suas ações, afastando-os das suas funções de acompanhamento e fiscalização de recursos. Desta forma, a existência do conselho passa a ser um atendimento às exigências legais e normativas e perde seu caráter político de participação e controle social. Contudo, o autor também percebe avanços na constituição dos conselhos do Fundeb, sobretudo se comparado aos conselhos do Fundef, porque enfrentam o patrimonialismo, nepotismo e corporativismo, procurando enfraquecer o domínio do poder local e fortalecer a participação da sociedade civil.

Gonçalves (2015) discorre em sua dissertação sobre a importância da atuação do CACS/FUNDEB no município de Sinop/MT, buscando compreender avanços e limites em relação ao acompanhamento dos recursos do fundo. A pesquisa demonstrou que o conselho é inoperante, possui problemas de participação para a realização das atribuições, que os membros não se sentem com autonomia para exercer suas funções e que o colegiado se demonstra frágil no exercício do controle social. A autora conclui que tais dificuldades surgem em função da evidência de pouco ou nenhum conhecimento técnico por parte dos conselheiros e pela sonegação de informações e apoio da gestão municipal. A autora infere que tais limitações poderão ser sanadas com a reivindicação de autonomia por parte do conselho e com o reconhecimento do papel do conselho junto à sociedade civil. Assim como, aponta a existência do CACS/FUNDEB como um avanço possível à

descentralização do poder por meio da transferência de responsabilidades para a sociedade civil no seu exercício participativo para a efetivação do controle social.

Pontes (2015) analisa 12 municípios do nordeste que apresentaram irregularidades na gestão do Fundeb e que foram considerados de atuação eficiente, segundo critérios da CGU, buscando verificar a influência dos conselhos na identificação de práticas corruptas apontadas na gestão do fundo. Utilizando-se da realização de entrevistas, aplicação de questionários e análise de atas e pareceres conclusivos dos CACS/FUNDEB, o autor encontrou resultados que apontam para uma atuação eficiente dos conselhos no que diz respeito às atividades mais simples como a análise de documentos bancários e folha de pagamento, mas que indicam limitação na capacidade desses órgãos em identificar práticas corruptas. O autor infere que o principal motivo desta capacidade limitada está na falta de conhecimento técnico dos conselheiros para executarem a fiscalização dos recursos, provocada, sobretudo, pela ausência de capacitação ofertada aos conselhos. Afirma, ainda, que os CACS/FUNDEB constituem uma possibilidade eficaz de garantir a aplicação correta dos recursos do fundo quanto aos gastos com pessoal, mas necessita de mais apoio técnico e qualificação para exercer um controle social mais abrangente sobre o fundo e que possa identificar e prevenir atos de corrupção.

Como pode ser depreendido das sínteses acima, o cenário geral das análises e dos casos apresentados demonstra que os Conselhos do Fundeb têm limitações para exercer sua atribuição de acompanhamento, controle e fiscalização dos recursos do fundo, sendo em alguns casos apontado como inoperante e ineficiente para realizar esta atividade e verificar irregularidades mais sérias como o desvio de recursos (UMANN, 2008; FERREIRA, 2013; GONÇALVES, 2015; PONTES, 2015). E os motivos mais observados para a limitação da atuação destes conselhos estão centrados na ausência de conhecimento técnico, na falta de formação dos conselheiros e na falta de apoio do poder público municipal. Todos os trabalhos avaliam que os conselhos do Fundeb são colegiados potencialmente aptos para realizar a fiscalização dos recursos do fundo, mas vários autores avaliam que esta potencialidade só será efetiva com a implantação de condições adequadas ao exercício das atribuições (UMANN, 2008; LIMA, 2010; LIMA e ARAGÃO, 2010; FERREIRA, 2013; SILVA, 2013; COUTINHO, 2015; PONTES, 2015).

A revisão da literatura traz questões muito pertinentes para o debate que se pretende na presente pesquisa, pois são evidenciados alguns fatores que interferem diretamente na prática conselheira, tais como: a formação técnica aos conselheiros, visto que estes têm que analisar uma série de documentos contábeis; o apoio ou interferências por parte do poder executivo; o interesse na participação e a articulação dos representantes com seus grupos de representados; o caráter político inerente ao controle social e o respectivo empoderamento dos conselheiros.

Estes são alguns temas que são trazidos pelos autores que têm pesquisado os Conselhos do Fundeb e que vêm ao encontro do objeto deste trabalho, pois ao se conhecer o perfil das conselheiras de Quatro Barras, assim como de outras conselheiras e de outros conselheiros do Paraná, intenciona-se verificar se estes temas também estão presentes nos conselhos aqui estudados, contribuindo para a ampliação dos estudos sobre a participação social no controle e fiscalização dos recursos da educação.

2.2 Democracia e controle social

Tratar sobre o tema da democracia e sua relação com o controle social preconizado na legislação que define e regulamenta a fiscalização dos recursos da educação é um viés necessário a este trabalho, visto que uma das intenções do mesmo é discutir a possibilidade de participação democrática que pode ser atribuída aos CACS/FUNDEB.

Conforme apresentado por Dahl (2001), um governo democrático, em sua concepção ideal impulsionada pela “lógica da igualdade”, pressupõe que todos os cidadãos estão igualmente qualificados para participar das tomadas de decisão sobre as políticas que envolvem o conjunto da sociedade, ou seja, todos devem ser considerados politicamente iguais. Para tanto, é necessário que estes cidadãos tenham mais algumas garantias mínimas para o exercício da democracia tais como: oportunidade igual de manifestar sua opinião; igualdade de voto no momento da decisão; oportunidade igual de esclarecimento sobre as diferentes alternativas apresentadas; e possibilidade de controlar o planejamento da agenda, definindo quais políticas serão discutidas e como serão discutidas e planejadas.

O autor adverte que tais critérios são apresentados dentro de uma concepção de democracia ideal e que não são observados tão facilmente nas

democracias reais vividas no mundo. Conforme descreve, há diferentes instituições políticas que foram adaptadas de acordo com o tamanho do território ou da população de cada unidade política, pois “uma pequena cidade poderá satisfazer razoavelmente bem aos critérios democráticos sem algumas das instituições que seriam necessárias em um grande país, por exemplo.” (DAHL, 2001, p.41).

Dahl (2001, p.19-20), acredita que ao longo da história os sistemas políticos democráticos foram surgindo, desaparecendo e, às vezes, ressurgindo em muitos lugares e épocas diferentes. Assim, diferente de se pensar a democracia como uma invenção linear que surgiu na Grécia antiga e foi se espalhando pelo mundo até os dias de hoje o autor entende que é preciso vê-la como uma ideia e uma prática que, devido às condições adequadas⁶ existentes, pode ser inventada e reinventada de maneira autônoma. Para ele, estas condições favoráveis à democracia se dão pela “lógica da igualdade” e que desde grupos tribais não registrados na história é possível que tenha sido possível a experiência democrática na tomada de decisões do grupo em virtude da lógica da igualdade, a ideia de que todos ou parte dos membros participem igualmente das decisões como grupo. A partir dessa lógica é que foi possível reinventar a democracia em diferentes circunstâncias desde a Grécia antiga e chegar-se aos séculos XIX e XX com um conjunto de instituições políticas semelhantes àquelas raízes, porém constituindo um sistema político novo quando visto de forma integral.

Portanto, a democracia tal qual é concebida hoje tem sido fruto de inúmeras discussões, sobretudo a partir do final do século XIX, assumindo “um lugar central no campo político durante o século XX”, no qual houve intensa disputa acerca da questão democrática e parte dessa discussão “centrou-se na desejabilidade da democracia” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p.39). A aceitação pela democracia como forma de governo foi amplamente aceita no século XX e, de acordo com Dahl (2001), há pelo menos dez vantagens que fazem da democracia a melhor forma de governo existente. Entre essas, destaca-se no Quadro 3 as oito vantagens que o autor inferiu tanto às democracias modernas quanto às antigas:

⁶ Robert Dahl acredita que não é possível contar com as forças históricas para garantir a perenidade da democracia e que há cinco condições que favorecem as instituições democráticas: a) Controle dos militares e da Polícia por funcionários eleitos; b) Cultura política e convicções democráticas; c) Nenhum controle estrangeiro hostil à democracia; d) Uma sociedade e uma economia de mercado modernas; e) Fraco pluralismo subcultural (DAHL, 2001, p.163).

QUADRO 3 – AS VANTAGENS DA DEMOCRACIA, SEGUNDO ROBERT DAHL

Ajuda a evitar governos autocratas e corruptos.
Garante a seus cidadãos direitos fundamentais.
Garante a seus cidadãos uma liberdade pessoal mais ampla.
Ajuda as pessoas na proteção de seus próprios interesses essenciais.
Proporciona o exercício da autodeterminação.
Proporciona o exercício da responsabilidade moral.
Promove o desenvolvimento humano mais plenamente.
Promove um grau relativamente elevado de igualdade política.

FONTE: Elaborado pela autora (2017) a partir de Dahl (2001, p.57-74).

Segundo Avritzer (1996, p.114), Robert Dahl é um autor que “ocupa um lugar intermediário entre o ‘elitismo democrático’ e uma concepção normativa e participativa da democracia”, pois o autor busca superar a oposição entre idealismo e realismo e preocupa-se com a qualidade da prática democrática. Assim, ainda que algumas das vantagens apontadas por Dahl (2001) remetam a uma concepção elitista de democracia que se configura como hegemônica no pós-guerra, a democracia representativa, outras rompem com esta hegemonia ao propor o exercício da autodeterminação e da responsabilidade moral.

De acordo com Santos e Avritzer (2002), há uma forma hegemônica de democracia sustentada a partir das discussões sobre o tema na primeira metade do século XX. Essa concepção hegemônica procura estender o modelo de democracia liberal-representativa presente nas sociedades do hemisfério norte para o resto do mundo, independente das experiências construídas pelos países do Sul no debate sobre a democracia e ignorando as possibilidades contra-hegemônicas que também surgiram no período pós-guerra. Tal concepção, conforme analisado por Dahl (2001), justifica-se pela facilidade de exercício da democracia em escalas ampliadas, tanto em termos territoriais quanto populacionais, através da autorização da representatividade.

Contudo, Santos e Avritzer (2002) afirmam que a autorização via representação dificulta a solução das dimensões da prestação de contas e da representação de múltiplas identidades envolvidas na questão da democracia representativa. Desse modo, a dificuldade de representar agendas e identidades

específicas é um limite da teoria democrática representativa e reabre o debate entre democracia representativa e democracia participativa.

Para Avritzer (1996, p.100), no final do século XIX já não pairavam dúvidas sobre a ideia que “a democracia constitui a única forma de governo passível de justificação”, mas esta concepção se deu de forma concomitante com a ideia de um estreitamento da participação no interior da teoria democrática. Uma concepção elitista de democracia que se consolidou sob a negação da vinculação entre democracia e bem comum e a afirmação de uma oposição entre participação e racionalidade.

Mas na análise de Santos e Avritzer (2002, p.50-52), o período pós-guerra trouxe alternativas contra-hegemônicas que foram discutidas por autores do século XX que entendem que “a democracia é uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade”. Neste contexto, Jürgen Habermas abriu espaço para a discussão do procedimentalismo visto como prática social e não como método de constituição de governos. “Habermas recoloca no interior da discussão democrática um procedimentalismo social e participativo [que] tem origem na pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas”.

É no contexto da democratização dos países do sul nas duas últimas décadas do século XX, em especial os da América Latina, que surge a necessidade de uma nova gramática social e uma nova forma de relação entre Estado e sociedade; uma nova determinação política com base na criatividade dos atores sociais; e a possibilidade de uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa como uma ideia mais promissora na defesa de interesses e identidades dos grupos mais vulneráveis socialmente (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Segundo Boaventura de Sousa Santos, há uma utopia necessária e radical à luta contra o poder hegemônico liberal: a ideia “que só haverá emancipação social na medida em que houver resistência a todas as formas de poder. A hegemonia é feita de todas elas e só pode ser combatida se todas forem simultaneamente combatidas” (SANTOS, 2002, P.27). Para ele, são seis formas de poder que devem ser combatidas: patriarcado, exploração, fetichismo das mercadorias, diferenciação identitária desigual, dominação e troca desigual. No que se refere à democracia participativa, essa pode combater de modo privilegiado a dominação, o patriarcado e a diferenciação identitária desigual (SANTOS, 2002).

O autor apresenta sua visão utópica e, aparentemente, um pouco ingênua quando afirma que “todas as formas de poder” deverão ser combatidas para que seja possível a emancipação social. Mas sua análise está baseada num sentido radical de transformação social, como explica Paro (2012, p.107) quando afirma que “em seu sentido radical, a transformação social deve estar comprometida com a própria superação da maneira como se encontra a sociedade organizada.”

Entendendo-se esta superação e resistência ao poder como um local privilegiado de cidadania, de participação da sociedade em movimentos que buscam encontrar mais espaço de participação nas decisões e planejamentos da gestão pública, afirma-se aqui a possibilidade apresentada pela democracia participativa, em complementaridade à democracia representativa, como uma, e não a única, forma de exercer o controle social sobre os recursos públicos que financiam a educação básica brasileira.

2.3 Conselhos: que lugar é este?

A partir dessas discussões sobre democracia, e a ideia apresentada por Santos e Avritzer (2002) quanto à necessidade de uma combinação entre democracia representativa e democracia participativa, que para eles podem coexistir e se complementarem, pretende-se analisar o espaço dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social como essa possibilidade de coexistência e complementaridade entre as duas formas de democracia.

A redemocratização realizada no Brasil a partir da segunda metade dos anos 1980 abriu espaço para uma revitalização da sociedade civil impulsionada, sobretudo, pelo processo constituinte que levou à aprovação da nova Constituição Federal em 1988, conforme analisa Raquel Raichelis (2007) em seu estudo sobre os Conselhos de Assistência Social.

Diante da crise do Estado, do agravamento da questão social e da luta pela democratização do país, a busca por novos espaços de participação da sociedade civil consubstanciou-se, entre outros aspectos, pela definição no texto constitucional de instrumentos ativadores da publicização na formulação e na gestão das políticas públicas. Estimulou-se a definição de mecanismos de transferência de parcelas de poder do Estado para a sociedade civil e foram induzidas mudanças substantivas na dinâmica dessas relações (RAICHELIS, 2007, p.36).

A autora entende que as diversas experiências de estruturação de conselhos nas diferentes áreas sociais que se desenvolveram a partir da regulamentação das

Leis Orgânicas, retratam a busca por novos canais de participação social por dentro do Estado. Mas também reconhece que os conselhos não são o único meio de controle social no âmbito das políticas sociais e que sua efetividade depende de outras formas e forças políticas que, associadas a eles, podem potencializar sua ação.

È nesse caminho que parece se configurar a complementaridade das duas formas de democracia em espaços colegiados como os CACS/FUNDEB. A concepção de complementaridade implica na ampliação da participação através da transferência de decisões geralmente detidas pelos governantes, para formas participativas e “decorre de uma opção feita pela sociedade política de articular participação e representação” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p.76).

Os CACS/FUNDEB são órgãos colegiados e fiscalizadores que podem se constituir em elementos chaves para a sustentação desta ideia de complementaridade entre participação e representação, almejando uma concepção mais abrangente de direitos e garantias sociais, desde que estejam relacionados aos movimentos sociais e sirvam de voz à comunidade que representam (BRAGA, 2015).

A esfera pública se amplia com a constituição de conselhos de controle social e a interação entre sociedade e Estado, permitindo que a participação seja incorporada à estrutura estatal. Essas relações possibilitam que a sociedade encontre formas de participação mais efetivas nas decisões políticas que lhe organiza (MADUREIRA, 2017).

De acordo com Raichelis (2007, p. 42), o controle social:

Significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados.

Sendo assim, é preciso perguntar-se sobre o papel dos conselhos do Fundeb na realização do controle social de parte dos recursos da educação. Pois, se por um lado é premente a necessidade de ampliar os recursos vinculados à educação a fim de garantir a construção de uma educação de qualidade, por outro é mais que necessário efetivar o controle social sobre estes recursos para garantir direitos sociais fundamentais ligados ao desenvolvimento de uma escola pública gratuita, universal e de qualidade.

Desde a criação do Fundef em 1996 e, conseqüentemente, a criação dos inúmeros CACS municipais e estaduais que tinham a incumbência de fiscalizar os recursos dos fundos instituídos no âmbito de cada estado, têm-se debatido sobre o papel e a efetividade desses conselhos para realizar o controle social tão almejado, visto que os mesmos foram criados sob condições que lhes impunham limites ao seu papel fiscalizador.

Assim, uma das fragilidades apresentadas pelo Fundef “diz respeito ao controle social dos recursos”, pois muitos dos CACS acabavam sendo manipulados pelos poderes executivos “que os pressionam para que as contas recebam pareceres favoráveis.” (GUTIERRES E GEMAQUE, 2006, p.227)

Diante dessas fragilidades, Martins (2009) aponta que houve avanços quanto à transparência e controle social com a implementação do Fundeb em 2006, visto que a lei do novo fundo fortaleceu a representação de usuários com a inclusão de representantes de conselheiros tutelares, por exemplo, e vetou algumas participações como a de membros e parentes do executivo e fornecedores.

Contudo, a participação da sociedade em órgãos colegiados que têm a premissa de acompanhar, controlar e fiscalizar as ações do poder público em relação ao uso dos recursos da educação básica ainda carece de uma atenção especial por parte dos legisladores, dos estudiosos do campo e, acima de tudo, da própria sociedade.

E para tanto, parece adequada a ponderação de Davies (2011) quando diz ser um “equivoco presumir a dicotomia” entre o controle social exercido pela sociedade civil organizada e o exercido pelo Estado, visto que ambos atuam direta ou indiretamente na sociedade. Conforme afirma o autor:

Todo controle estatal é também controle social, mesmo que não atenda aos interesses do conjunto (uma abstração) da população ou, principalmente, aos das classes ou dos grupos explorados e oprimidos. Por outro lado, é frequente restringir o significado de “controle social” ao realizado por uma abstrata sociedade civil ou mesmo por setores progressistas dela sobre as ações estatais, na suposição ou expectativa de que os problemas de tais ações – o privatismo, por exemplo – seriam sanados ou pelo menos significativamente atenuados por tal controle social. Ora, isto é um equivoco muito simplório, pelo simples fato de os problemas de uma sociedade desigual se refletirem não só no Estado, mas também na chamada sociedade civil. Por isso, este “controle social”, para ter eficácia, não pode ser reduzido à mera presença de “representantes” da sociedade civil em conselhos para controlar as ações estatais e precisaria ser mais qualificado, pois ele, por si só, não garante muita coisa, muito menos a democratização

do Estado ou sua desprivatização, pelo menos de maneira significativa. (DAVIES, 2011, p. 112).

Considerando a afirmação do autor, o controle social sobre as ações do Estado realizado por uma parcela representativa da sociedade civil carece de maior qualificação para atingir a eficácia desejada e necessária ao alcance de seus objetivos. Dito isto, pode-se entender que tal qualificação deve ser obtida através da melhoria de processos de controle e mecanismos de fiscalização, mas também pela própria qualificação dos representantes desta sociedade na execução de suas atribuições.

Se por um lado, como já foi dito, houve o avanço dos processos democráticos garantidos constitucionalmente e, dentre esses, o princípio da educação como direito universal, por outro se faz necessário um acompanhamento constante da sociedade para que estes direitos sejam efetivamente cumpridos e que as políticas e recursos públicos destinados a esse fim sejam utilizados adequadamente.

Contudo, quando se fala em acompanhamento e controle social de recursos da educação não é possível mensurar com clareza a eficácia deste controle, pois faltam elementos de estudo que permitam uma avaliação mais rigorosa neste sentido.

É neste contexto que se entende como um campo de estudo importante à gestão democrática do ensino, com base no financiamento da educação básica pública, a compreensão tanto das fragilidades quanto das potencialidades inerentes à instituição dos CACS/FUNDEB sem que haja um empoderamento técnico de seus membros.

Esta é uma estratégia do Plano Nacional de Educação para atingir sua Meta 19 que trata da democratização:

Meta 19 - Estratégia 19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos(às) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções; (BRASIL, 2014).

Assim como o Fundef o foi até o ano de 2006, o Fundeb tem sido o principal mecanismo de distribuição de recursos para a educação na maioria dos municípios

brasileiros, o que implica que o uso adequado destes recursos e seu efetivo controle devem ser priorizados pela sociedade. Desta forma, os CACS/FUNDEB surgem para viabilizar o controle social desta parcela de recursos e podem ser uma ferramenta importante para construir formas mais atuantes na disputa de poder inerente às instituições públicas.

3 AS CONSELHEIRAS E OS CONSELHEIROS DOS CACS/ FUNDEB NO ESTADO DO PARANÁ

Conforme descrito no desenho metodológico, este trabalho possui uma pesquisa empírica que coletou dados em dois momentos. O primeiro se deu com a aplicação de questionários às conselheiras e aos conselheiros dos CACS/FUNDEB municipais presentes na 18ª Sessão do Fórum Permanente de Controle e Fiscalização dos Recursos da Educação, ocorrida nos dias 22 e 23 de junho de 2017 na cidade de Jacarezinho/PR. Nesse processo, houve o retorno de 23 questionários respondidos que correspondem a 13 municípios diferentes; o segundo momento da pesquisa foi um estudo de caso com o Conselho do Fundeb do município de Quatro Barras/PR, no qual foram entrevistadas oito conselheiras pertencentes ao atual mandato iniciado em dezembro de 2016.

Assim, busca-se neste capítulo realizar uma análise dos resultados obtidos nos questionários acerca do perfil e trajetória daquelas conselheiras e daqueles conselheiros, aprofundando a discussão a partir do estudo de caso realizado com as conselheiras de Quatro Barras.

Para viabilizar uma leitura mais acurada dos dados que serão apresentados nas sessões 3.3 e 3.4 e contextualizar o ambiente em que foi coletada parte dos dados primários, a próxima sessão apresentará o Fórum do Fundeb, um evento que vem acontecendo no estado do Paraná há mais de dez anos de forma inovadora e, possivelmente, única, no qual se reúnem diversos agentes envolvidos com o controle social dos recursos da educação.

Ainda, a fim de situar geográfica e politicamente os conselhos aqui representados, serão apresentados na sessão 3.2 alguns dados sobre cada município envolvido na pesquisa visando, também, auxiliar na compreensão das análises.

3.1 O Fórum do Fundeb: uma invenção paranaense na fiscalização dos recursos da educação

Desde 2004, quando ainda vigorava o Fundef e iniciavam-se as discussões acerca do novo fundo que se tornou o atual Fundeb, ocorre no estado do Paraná um evento que reúne diferentes sujeitos interessados na fiscalização dos recursos da

educação pública: o Fórum Permanente de Controle e Fiscalização dos Recursos da Educação, mais conhecido entre os participantes como Fórum do Fundeb. No ano de 2017 foi realizada a 18ª sessão do fórum no município de Jacarezinho e, desde sua primeira sessão em 2004 ele acontece uma ou duas vezes ao ano, sempre numa cidade diferente reunindo diversos segmentos da sociedade para discutir sobre os recursos da educação, principalmente sobre os recursos do Fundeb, com a intenção de “contribuir com a qualificação da comunidade para garantir a correta aplicação dos recursos” (SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARANÁ (APP – SINDICATO), 2016, não paginado).

Neste período, apenas no ano de 2008 não houve sessão alguma do Fórum do Fundeb e a ideia de instituí-lo surgiu a partir da realização do “1º Seminário Estadual do FUNDEF: Controle e Fiscalização” proposto e organizado pelo mandato do deputado estadual Tadeu Veneri (PT) e pela APP - Sindicato. Conforme relatado pelo próprio deputado em entrevista concedida para a presente pesquisa, a ideia de realizar um evento para debater sobre a fiscalização dos recursos da educação (na época o foco era o Fundef) veio de uma casualidade em que o deputado presidia a Comissão de Educação da Assembléia Legislativa e teve contato com a informação de que os recursos federais para a merenda escolar não chegavam integralmente até as escolas, levando ao questionamento de outros possíveis desvios de recursos vinculados à educação básica.

A cada três reais que saía de Brasília para merenda escolar, recursos federais, menos de um chegava diretamente no interessado que era o aluno, ou seja, o público alvo perdia 60, 70, até 80 por cento do valor originário no caminho, para a burocracia e para a corrupção. (...) Muitos destes procedimentos eles se davam justamente pela fragilidade dos conselhos, aí nós achamos que se aquilo acontecia com a merenda escolar, que é um valor significativo, mas menor que o Fundef, na época o Fundef, no Fundef deveria ter um processo muito semelhante e servir, por ser um valor maior, a muitos mais tipos de desvios (ENTREVISTADO).

Essa hipótese sobre a existência de desvios de verbas do Fundef, juntamente com a percepção sobre a fragilidade dos Conselhos do Fundef para fiscalizar a aplicação dos recursos fez com que o deputado pensasse na possibilidade de realizar um seminário com o objetivo de prevenir alguns destes erros que, em sua opinião, são em grande parte proveniente da falta de conhecimento, sobretudo dos conselheiros que deveriam fiscalizar o executivo municipal, pois acredita que ocorrem erros e que “alguns são por má fé, mas muitos

dos erros são por desconhecimento. A falta de preparo dos conselheiros, a falta de conhecimento dos conselheiros” prejudica a fiscalização.

Assim, em maio de 2004, na cidade de Curitiba, foi realizado o seminário que reuniu conselheiros do Fundef, secretários municipais de educação, representantes do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) e Ministério Público do Paraná (MP/PR), no qual ficou deliberada a criação do então Fórum Permanente de Controle e Fiscalização do Fundef, que teve sua primeira sessão naquele mesmo ano, em agosto, na cidade de Cascavel. A partir da quinta sessão do fórum, em abril de 2007 na cidade de Sarandi, houve a mudança de nome em virtude do fim de vigência do Fundef e início do Fundeb, passando a se chamar Fórum Permanente de Controle e Fiscalização do Fundeb. Apenas em 2012, durante a 11ª sessão realizada em Piraquara, é que o fórum passou a ter o atual nome de Fórum Permanente de Controle e Fiscalização dos Recursos da Educação, que, segundo Tadeu Veneri, é o Fórum do Fundeb ampliado.

Atualmente, o fórum é organizado pela Secretaria de Assuntos Municipais da APP-Sindicato, juntamente com os mandatos dos Deputados Estaduais Tadeu Veneri e Professor Lemos e a Prefeitura Municipal de cada município sede do evento. Conforme foi verificado nos cartazes e notícias de divulgação das diferentes sessões realizadas pelo fórum e pelas informações obtidas com o deputado Tadeu Veneri, além destes organizadores há sempre outras entidades colaboradoras e apoiadoras ao evento, tais como o TCE/PR que tem participado em todas as sessões, o MP/PR e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). De acordo com o entrevistado, não há uma direção formal do fórum e desde o princípio seus idealizadores entendem que ele não é um espaço de disputa política e sim de discussão e conscientização dos participantes no exercício do controle social. Assim, apesar de haver três agentes mais diretamente envolvidos com a organização de todas as sessões (mandato do deputado estadual Tadeu Veneri, APP-Sindicato e mandato do deputado estadual Professor Lemos), o Fórum é organizado pelos próprios municípios sede. Sua dinâmica de organização consiste num *continuum* entre o fim de uma sessão, na qual é definido o próximo município sede, e a preparação da próxima, ou seja, aquele município que sediou uma sessão auxilia o próximo município sede a organizar a sessão seguinte, sempre com o apoio dos agentes citados anteriormente, sobretudo a APP-Sindicato que costuma manter a organização das inscrições.

Quanto à definição do município que irá sediar cada sessão do Fórum há alguns critérios mínimos estabelecidos a fim de que o evento seja realizado com as condições necessárias para receber seu público alvo que, atualmente, está em torno de 400 pessoas. Assim, é necessário que o município interessado apresente ao fórum um documento da prefeitura se comprometendo em auxiliar com a estrutura do evento, ter um grupo de pessoas no município que se responsabilizará pela organização local e que este município possua uma estrutura mínima, como hotéis e restaurantes, para receber cerca de 200 pessoas vindas de outras localidades.

Nas dezoito sessões realizadas até 2017, nunca houve a repetição dos municípios sede, sendo que das dez regiões geográficas do estado⁷, sete foram contempladas pela presença do Fórum. O Quadro 4 apresenta os municípios e datas em que cada sessão foi realizada.

QUADRO 4 – MUNICÍPIOS SEDE DO FÓRUM DO FUNDEB

SESSÃO	MUNICÍPIO	DIAS	MÊS	ANO
1ª	CASCADEL	12,13	AGOSTO	2004
2ª	MARINGÁ	Não disponível	Não disponível	2004
3ª	LONDRINA	Não disponível	MAIO	2005
4ª	TELÊMACO BORBA	06,07	ABRIL	2006
5ª	SARANDI	19,20	ABRIL	2007
6ª	COLORADO	23,24	AGOSTO	2007
7ª	IRATI	07,08	MAIO	2009
8ª	MANDAGUARI	01,02	JULHO	2010
9ª	FAZENDA RIO GRANDE	24,25	NOVEMBRO	2011
10ª	CORNÉLIO PROCÓPIO	19,20	ABRIL	2012
11ª	PIRAQUARA	25,26	OUTUBRO	2012
12ª	PRUDENTÓPOLIS	18,19	ABRIL	2013
13ª	ARAPONGAS	17,18	OUTUBRO	2013
14ª	PONTA GROSSA	27,28	MARÇO	2014
15ª	CURITIBA	29,30	MAIO	2014
16ª	GUARAPUAVA	05,06	NOVEMBRO	2015
17ª	LAPA	30,01	JUNHO, JULHO	2016
18ª	JACAREZINHO	22,23	JUNHO	2017

FONTE: Elaborado pela autora (2018) a partir das informações disponíveis em:

<http://www.professorlemos.com.br/indice-noticias>; <http://www.tadeueneri.com.br/noticias-indice>;
http://www.tadeueneri.com.br/disco/disco_virtual/paratodos_099.pdf;
<http://www.cascavel.pr.gov.br/noticia.php?id=3433>; <http://www.tadeueneri.com.br/resultados/>;
<http://www2.mp.pr.gov.br/imprensa/abril05.pdf>.

⁷ Conforme as informações do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), segundo as mesorregiões e as microrregiões geográficas do IBGE - Paraná – 2012 e a Lei Estadual nº 15.825/08.

Ao longo dos anos o Fórum também ampliou o seu público alvo e passou a congrega, além de conselheiros do Fundeb, muito mais profissionais ligados diretamente à educação, tanto das redes municipais quanto da rede estadual de ensino.

Não é o mesmo publico que nós tínhamos nos primeiros, nas primeiras sessões do fórum, que eram tanto conselheiros quanto (e muitos) secretários e secretárias de educação, muitos secretários de educação e muitas secretárias. Nós até tivemos uma parceria muito boa com o Tribunal de Contas, (...) em fazer a qualificação dos secretários. Então eles fizeram um curso muito parecido com o que nós tínhamos, de um dia, porque não pode se estender, porque tem que pagar diária, tem custo. Então assim, um compacto de um dia e eles fizeram para os 399 municípios do Paraná, naquela ocasião para todos os secretários. (...) [Hoje] os conselheiros vem, mas vêm muito os professores, os servidores, professoras, professores, educadores de forma geral (ENTREVISTADO).

Segundo o entrevistado esta mudança no público se dá por situações específicas que tendem a trazer mais os profissionais da educação ao evento. Em parte porque a prefeitura que organiza a sessão do fórum tem interesse em liberar seus profissionais da educação para que participem e entendam sobre o financiamento da educação; há também o interesse de participação dos secretários da região em que é realizado o evento e estes sempre mobilizam e incentivam alguns servidores da secretaria para participar; e a validação do evento através de uma certificação de 16 horas também contribui para trazer estes profissionais ao evento.

O objetivo principal do Fórum continua sendo orientar e esclarecer as pessoas que lidam com os recursos da educação sobre as questões particulares de cada verba, ou seja, auxiliar tanto as secretarias de educação quanto as comunidades escolares a entender como deve ser a aplicação dos recursos, sobretudo os recursos do Fundeb. Conforme descrito no folder da 15ª sessão do Fórum do Fundeb, realizada em Curitiba no ano de 2014, o objetivo do evento é:

Instrumentalizar e fornecer mecanismos para o acompanhamento eficiente da aplicação dos recursos; Conscientizar conselheiros (as) do FUNDEB de suas atribuições e da relevância de suas funções; Esclarecer sobre a exigência legal da constituição dos Conselhos do FUNDEB; Explicar sobre a composição das verbas dos recursos da educação e as formas pelas quais a comunidade pode monitorar a completa aplicação dos recursos; Possibilitar clareza para realizar os encaminhamentos de possíveis denúncias (FÓRUM PERMANENTE DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO, 2014).

Diante destes objetivos que o Fórum do Fundeb tem almejado, percebe-se uma importância política deste espaço no contexto do controle social dos recursos

da educação. Para o deputado Tadeu Veneri, o Fórum possui um potencial de conscientização sobre a fiscalização dos recursos da educação, mas que ainda pode ser melhorado no sentido de tornar o Fórum um espaço mais politizado, com as pessoas mais conscientes sobre o papel do controle e fiscalização dos recursos públicos. Para tanto, o entrevistado acredita que deve ser investido mais na divulgação do Fórum junto ao público alvo interessado, principalmente os conselheiros, para que compreendam a intenção do Fórum em auxiliar no entendimento destas pessoas sobre o seu papel na fiscalização dos recursos que estão, direta ou indiretamente, sob sua responsabilidade e/ou seu benefício. Afirma que os conselheiros acabam ficando sozinhos muitas vezes em cada município e uma ampla divulgação a cada sessão a ser realizada poderá mobilizar mais estes agentes.

De acordo com o deputado Tadeu Veneri, é necessário que as prefeituras se envolvam mais, assim como os legislativos municipais e o próprio legislativo estadual. Contudo, ele também avalia que há uma fragilidade no papel desempenhado pelos legislativos porque, em geral, as câmaras de vereadores não têm a devida compreensão sobre os conselhos e sobre os mecanismos de distribuição, aplicação e fiscalização de recursos como o Fundeb. Da mesma forma, o deputado afirma que, apesar do apoio e participação em todas as sessões do Fórum por parte do TCE/PR e do MP/PR, estes órgãos de controle externo têm, no atual contexto político e pela sua própria organização interna, uma dificuldade de isenção na fiscalização das ações dos executivos municipais, pois considera que “têm um vício de origem, primeiro porque estão extremamente politizados e partidarizados. Eles fizeram uma opção desse processo de partidarização e de politização que é muito ruim”.

Assim, os conselhos de controle social, não apenas o Conselho do Fundeb, mas também conselhos escolares e de outras áreas sociais, são, para o entrevistado, espaços com um papel fundamental na ligação entre sociedade e Estado.

Eles [os conselhos] são fundamentais, porque são um elo entre o Estado (esse Estado que a gente conhece às vezes tem muita dificuldade de se mover) e a sociedade. Então, se nós tivéssemos de fato vários conselhos que fossem eficazes e efetivos, e que a legislação tivesse também ferramentas que propiciassem num prazo curto, e não dois, três, cinco quase, mas num prazo curto as denúncias feitas fossem apuradas e as providências tomadas, seria melhor ainda. Mas mesmo não tendo isso (nossa legislação é muito, muito frágil) os conselheiros em muitos

municípios são os que dão o tom para segurar os arroubos das prefeituras (ENTREVISTADO).

Pensando nessa importância dos Conselhos do Fundeb, o deputado acredita que a potencialidade destes conselhos está justamente em seu papel fiscalizador, em ser uma ferramenta que permite segmentos da sociedade em acompanhar os governos no uso dos recursos da educação. Contudo, ele percebe que a falta de infraestrutura dos conselhos, a ausência de quadros profissionais para apoio e um entendimento político que não vê a importância destes espaços, são as principais fragilidades para os conselhos cumprirem seu papel.

Você não ter um local para reunir, 99% das prefeituras não tem uma sala para reunir, você não tem um local para guardar a memória dos conselhos, então cada um que começa ele começa do zero de novo, não é remunerado né? Começa do zero, não tem como recuperar aquela memória do que foi feito, como que foi feito. E você não ter também a profissionalização de algumas pessoas do conselho (...) sem ter um contador, por exemplo, que possa dar assessoria para esse conselho. As pessoas têm que aprender fazendo e enquanto elas aprendem os dois anos de mandato já estão praticamente no final. Então acho que a fragilidade maior é não ter uma infraestrutura e não ter um entendimento político (e isso não é por acaso é de propósito) de pessoas que estejam em condições de ofertar isso: governos, deputados, prefeitos. Simplesmente eles tiram o pé porque não querem ser fiscalizados (ENTREVISTADO).

Diante destas análises realizadas pelo deputado Tadeu Veneri, percebe-se que o Fórum do Fundeb realizado no estado do Paraná é um espaço importante no contexto da formação de conselheiras e de conselheiros do Fundeb, além de envolver muitos outros agentes públicos que estão ligados direta ou indiretamente à aplicação dos recursos da educação.

Além disso, a entrevista reafirma as preocupações e questionamentos que surgem no início deste trabalho, pois trouxe elementos importantes referente à atuação dos conselhos que estão diretamente ligados ao perfil ou trajetória das conselheiras e dos conselheiros. O entrevistado evidenciou que a falta de conhecimento e o despreparo dos conselheiros para exercer suas atividades dificultam a ação fiscalizadora dos Conselhos do Fundeb, pois tais atividades exigem conhecimentos técnicos específicos que se sobrepõe ao papel político de controle social sobre os recursos que fiscalizam, fragilizando sua atuação e comprometendo o efetivo controle social dos recursos.

De maneira sintética e analogamente às conclusões encontradas na maioria dos trabalhos apresentados na revisão bibliográfica apresentada no capítulo anterior (UMANN, 2008; BORBA, 2010; LIMA e ARAGÃO, 2010; BRAGA, 2011; COUTINHO,

2015; GONÇALVES, 2015), a entrevista sobre o Fórum do Fundeb registra os impasses vivenciados pelos Conselhos do Fundeb quanto à falta de apoio e estrutura para realizarem suas tarefas; quanto a presença mais ativa nos conselhos dos servidores públicos ligados à educação do que os usuários do sistema de ensino; e, também, que há potencialidade nestes conselhos em promover uma fiscalização concreta dos recursos da educação, desde que superadas as restrições legais e políticas que permeiam sua atuação.

3.2 Panorama contextual dos municípios pesquisados

Conforme descrito na sessão anterior e na introdução deste trabalho, as conselheiras e os conselheiros que responderam os questionários no Fórum do Fundeb de Jacarezinho/PR atuam em conselhos pertencentes a 13 municípios diferentes: Anahy, Carambeí, Conselheiro Mairinck, Cornélio Procópio, fazenda Rio Grande, Inácio Martins, Jacarezinho, Jundiáí do Sul, Mauá da Serra, Morretes, Piraquara, Prudentópolis e Santa Cruz do Monte Castelo. Ainda, somado a estes, há o município de Quatro Barras, o qual sedia o Conselho do Fundeb que compõe o estudo de caso desta pesquisa.

Assim, apresenta-se nesta sessão um breve panorama destes 14 municípios com a intenção de demonstrar um pouco do contexto local em que cada conselho, e conseqüentemente, cada conselheira e cada conselheiro estão inseridos.

Conforme os parâmetros do IBGE, os municípios pesquisados são de pequeno e médio porte populacional e estão localizados em oito, das dez regiões geográficas do estado do Paraná (IPARDES, 2012). Os dois municípios da amostra demograficamente maiores são: Fazenda Rio Grande e Piraquara, ambos pertencentes à Região Metropolitana de Curitiba. E são esses, também, que apresentam as maiores redes de ensino público, com mais de vinte mil alunos matriculados em cada uma.

Na TABELA 1 é possível observar os dados populacionais e das matrículas nas redes públicas de ensino dos municípios pesquisados, além do PIB Per Capita de cada um deles.

TABELA 1 – DADOS POPULACIONAIS E DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DOS MUNICÍPIOS

MUNICÍPIO	REGIÃO GEOGRÁFICA PARANAENSE	POPULAÇÃO ⁸	Nº MATRÍCULAS ⁹	PIB PER CAPITA ¹⁰ (R\$)
Anahy	OESTE	2.865	608	22.019,85
Carambeí	CENTRO ORIENTAL	19.171	4.711	59.104,72
Conselheiro Mairinck	NORTE PIONEIRO	3.627	806	19.323,48
Cornélio Procópio	NORTE PIONEIRO	46.925	7.716	26.521,68
Fazenda Rio Grande	METROPOLITANA DE CURITIBA	81.687	25.266	18.641,01
Inácio Martins	CENTRO SUL	10.943	2.654	11.623,72
Jacarezinho	NORTE PIONEIRO	39.093	9.763	22.208,65
Jundiaí do Sul	NORTE PIONEIRO	3.433	673	17.856,11
Mauá da Serra	NORTE CENTRAL	8.553	2.140	25.647,11
Morretes	METROPOLITANA DE CURITIBA	15.718	3.880	13.637,88
Piraquara	METROPOLITANA DE CURITIBA	93.279	22.049	10.679,48
Prudentópolis	SUDESTE	48.793	10.337	16.731,74
Quatro Barras	METROPOLITANA DE CURITIBA	19.786	4.805	56.853,34
Santa Cruz de Monte Castelo	NOROESTE	8.093	1.755	23.056,18

FONTE: Elaborado pela autora (2018) a partir da base de dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html>) e do INEP – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>

A TABELA 2 apresenta os dados referentes aos recursos da educação de cada município, demonstrando os valores do Fundeb e o percentual de perda ou ganho que os municípios têm em suas receitas de impostos vinculados, além do percentual que esta perda ou ganho representa no montante da receita total de recursos educacionais.

⁸ Dados do Censo Demográfico 2010. Disponível no site do IBGE a estimativa populacional até o ano de 2017.

⁹ Consideradas as matrículas na rede pública de ensino (Federal, Estadual e Municipal) disponibilizadas na Sinopse Estatística da Educação Básica 2015 do INEP.

¹⁰ Último dado disponível na base de dados do IBGE refere-se ao ano de 2014.

TABELA 2 – DADOS DA RECEITA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA DOS MUNICÍPIOS¹¹

Município	Receita Total Educação (R\$)	Receita Destinada ao Fundeb (R\$)	Receita Recebida do Fundeb (R\$)	Receita Líquida Fundeb ¹² (R\$)	Resultado Líquido Fundeb ¹³ (RL%)	Receita Líquida Fundeb sobre Receita Total Educação (%)
Anahy	11.286.711,30	2.059.724,43	1.197.409,96	-871.824,43	-42,33	-7,72%
Carambeí	60.351.282,98	10.161.515,03	8.736.819,13	-1.424.695,90	-14,02	-2,36%
Conselheiro Mairinck	11.056.893,18	1.972.821,21	1.426.190,29	-546.630,92	-27,71	-4,94%
Cornélio Procópio	75.828.440,91	9.908.421,74	11.773.800,37	1.865.237,48	18,82	2,46%
Fazenda Rio Grande	93.379.601,30	11.000.333,37	39.101.498,07	27.467.007,88	249,69	29,41%
Inácio Martins	22.446.558,78	3.962.732,78	4.132.341,90	157.468,65	3,97	0,70%
Jacarezinho	62.986.611,77	9.101.850,06	16.503.448,07	7.401.598,01	81,32	11,75%
Jundiá do Sul	11.116.017,86	1.955.929,21	1.255.696,10	-710.483,40	-36,32	-6,39%
Mauá da Serra	19.316.827,43	3.041.661,34	3.856.240,30	797.414,53	26,22	4,13%
Morretes	29.940.670,50	4.086.385,82	7.054.056,55	2.948.947,21	72,17	9,85%
Piraquara	121.461.224,45	18.609.189,75	35.549.614,23	16.663.976,66	89,55	13,72%
Prudentópolis	69.202.061,06	10.925.722,00	17.289.686,79	6.143.963,15	56,23	8,88%
Quatro Barras	58.630.965,45	7.823.784,65	8.909.732,23	1.037.359,82	13,26	1,77%
Santa Cruz de Monte Castelo	16.023.962,43	2.721.324,85	2.647.127,50	-77.126,85	-2,83	-0,48%

FONTE: Elaborado pela autora (2018) a partir da base de dados do SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação, disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>

A partir da classificação utilizada por Polena (2016)¹⁴, o Resultado Líquido das Transferências do Fundeb (RL), descrito percentualmente, demonstra três situações distintas nos municípios: os que tiveram perdas no repasse de recursos ao fundo possuem RL abaixo de -10%; aqueles que não tiveram perdas ou ganhos

¹¹ Dados referentes ao ano de 2015, último ano com dados disponíveis de todos os municípios pesquisados.

¹² Não considera valores provenientes de aplicação financeira dos recursos.

¹³ Cálculo realizado a partir da fórmula apresentada por Polena (2016, p.68): $RL\% = [(Receita\ Recebida - Receita\ Destinada) / (Receita\ Destinada)] \times 100$.

¹⁴ Com base no estudo de PERES, A. J. S.; SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; RODRIGUES, E. G. Efeito redistributivo intraestadual do Fundeb: uma análise a partir de variáveis financeiras, socioeconômicas e educacionais dos municípios. Brasília: INEP, 2015. (Série Documental. Textos para Discussão, n. 39, volume 28)

significativos, estando numa posição neutra, encontram-se na faixa de -10% a 10%; e os que tiveram incremento em seus recursos têm RL acima de 10%.

Assim, percebe-se na amostra apresentada no Quadro 6 que 57% dos municípios tiveram incremento de recursos a partir da redistribuição ocasionada pelo Fundeb. No caso de Fazenda Rio Grande, o ganho é de quase 2,5 vezes o valor destinado pelo município ao fundo. Contudo, ao analisar a última coluna do Quadro 6, que demonstra quanto representa o ganho ou perda de cada município sobre o total da receita de recursos da educação, e utilizando-se a mesma lógica das faixas de RL, percebe-se que apenas três municípios (21%) têm acréscimos acima de 10% e nenhum tem perda significativa, ou seja, abaixo de -10%.

A análise de tais dados mostra a importância que os recursos do Fundeb podem significar para alguns municípios, para além da redistribuição de recursos do próprio fundo, ou seja, enquanto no município de Mauá da Serra o significativo acréscimo de 26,22% de receita líquida do Fundeb significa apenas 4,13% do total de sua receita em educação, no município de Fazenda Rio Grande seu ganho com o Fundeb representa quase um terço de todo seu recurso disponível para a educação. Do mesmo modo, o município de Anahy registra o índice mais negativo de RL, com perda de 42,33% de recursos ao fundo, contudo, esta perda representa apenas 7,72% do total de sua receita.

Assim, verifica-se que 64% dos municípios da amostra são beneficiados pela subvinculação dos recursos através do Fundeb e entende-se que esta parece ser uma análise importante para o contexto do presente trabalho, visto que a contribuição do fundo ao total de recursos da educação de cada município pode ser um fator que imprima aos CACS/FUNDEB maior ou menor interesse pela fiscalização daqueles recursos, influenciando a atuação de seus conselheiros.

Outra análise sobre os dados dos municípios refere-se ao porte destes e sua relação com os ganhos ou perdas de recursos ao Fundeb. Segundo o estudo de Polena (2016) é possível afirmar que existe uma correlação entre o porte do município e o RL, sendo que os municípios com o menor número de habitantes são aqueles que mais perdem recursos para o Fundeb. Assim, percebe-se que os dados da amostra aqui estudada corroboram essa afirmação, pois todos os municípios que apresentam perdas têm menos de 20.000 habitantes, enquanto que a maioria (62,5%) dos municípios com RL acima de 10% tem mais de 20.000 habitantes.

O município de Quatro Barras, objeto do estudo de caso que será analisado neste capítulo, possui o menor RL entre os municípios considerados com ganho do Fundeb, estando mais próximo à faixa neutra da classificação com índice igual a 13,26%. Por outro lado, o município de Carambeí apresenta o índice menos negativo entre os municípios com perda de recursos, também se aproximando à faixa neutra com -14,02%.

No caso desses dois municípios, apesar de terem um porte populacional, uma rede pública de ensino, um PIB per capita e uma receita total em educação muito semelhante, cada um contribui diferentemente para a formação do Fundeb no estado, pois cada um tem uma arrecadação inversamente proporcional de seus impostos com e sem subvinculação ao fundo.

A TABELA 3 apresenta a composição das receitas no ensino de cada município e o percentual de participação daquelas resultantes de impostos não subvinculados para formação do Fundeb.

TABELA 3 – COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DO ENSINO NOS MUNICÍPIOS¹⁵

Município	Impostos <u>sem</u> subvinculação ao Fundeb	Impostos <u>com</u> subvinculação ao Fundeb	Outras receitas para o ensino	Participação dos impostos sem subvinculação na receita total (%)
Anahy	399.739,92	10.706.278,11	180.693,27	3,54
Carambei	7.156.747,89	51.622.895,15	1.571.639,94	11,86
Conselheiro Mairinck	584.842,87	10.271.765,24	200.285,07	5,29
Cornélio Procópio	22.734.890,14	50.900.953,21	2.192.597,56	29,98
Fazenda Rio Grande	30.731.825,59	56.904.050,50	5.743.725,21	32,91
Inácio Martins	978.923,19	20.357.208,62	1.110.426,97	4,36
Jacarezinho	14.140.450,16	46.732.210,68	2.113.950,93	22,45
Jundiá Do Sul	417.102,83	10.391.766,13	307.148,90	3,75
Mauá Da Serra	3.124.336,16	15.615.962,01	576.529,26	16,17
Morretes	7.817.002,06	20.966.954,73	1.156.713,71	26,11
Piraquara	21.444.860,23	95.220.099,20	4.796.265,02	17,66
Prudentópolis	10.278.026,35	56.123.339,04	2.800.695,67	14,85
Quatro Barras	16.616.007,21	39.934.232,85	2.080.725,39	28,34
Santa Cruz De Monte Castelo	1.574.540,82	13.927.635,50	521.786,11	9,83

FONTES: Elaborado pela autora a partir da base de dados do SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação, disponível em: <https://www.fn.de.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>

Impostos como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS), por exemplo, têm um valor significativo na composição das receitas de alguns municípios, como no caso de Quatro Barras, os quais não participam da redistribuição para o Fundeb e ocasionam uma situação favorável em relação ao Fundeb. Para outros municípios, geralmente de pequeno porte e mais dependentes de transferências constitucionais como a Cota-Parte do FPM, por exemplo, o Fundeb terá um impacto negativo. Exemplos dessa afirmação no presente estudo são os municípios de Anahy e Jundiá do Sul, ambos com uma participação bastante baixa de impostos sem subvinculação ao Fundeb e com índices negativos de RL, nos quais o FPM representa mais de 60% de suas receitas para a educação.

¹⁵

Dados referentes ao ano de 2015, último ano com dados disponíveis para todos os

Ao se elaborar essas análises, se pretende suscitar uma discussão sobre a complexidade que envolve a composição dos recursos públicos da educação básica e a importância que têm os recursos do Fundeb nesta composição. Num momento em que o mecanismo do Fundeb, conforme estabelecido atualmente pela legislação, está chegando ao final de sua vigência e tem fomentado um extenso debate sobre a necessidade de torná-lo um mecanismo contínuo e estável presente no corpo da Constituição Federal (SENA, 2015), parece relevante trazer ao debate aspectos que influenciam a capacidade de financiamento da educação nos municípios.

Além disso, esses temas estão diretamente relacionados ao exercício da função de conselheira e de conselheiro do Fundeb, pois esses sujeitos são designados para acompanhar e controlar as receitas e despesas pertinentes ao fundo, o que inclui compreender como são formadas essas receitas e que fatores influenciam para que seu município contribua com mais ou menos recursos.

3.3O perfil de conselheiras e de conselheiros do Fundeb no Fórum Permanente de Controle e Fiscalização dos Recursos da Educação

Analisando os dados obtidos nos vinte e três questionários que formam a amostra deste estudo, observou-se que 78,3% das respondentes são mulheres e que do total de respondentes 50% possuem mais de 40 anos de idade, sendo que no conjunto das mulheres que declararam sua idade quase 60% encontram-se na faixa etária de mais de 40 anos.

TABELA 4 – FAIXA ETÁRIA POR SEXO

		Faixa etária				Total
		<= 25	26 - 33	34 - 40	>=41	
Sexo	Feminino	1 5,9%	2 11,8%	4 23,5%	10 58,8%	17* 100,0%
	Masculino	0 0,0%	1 20,0%	3 60,0%	1 20,0%	5 100,0%
Total		1 4,6%	3 13,6%	7 31,8%	11 50,0%	22 100,0%

FONTE: Elaborado pela autora (2018).

* No caso das mulheres houve uma respondente que não declarou sua idade.

Nas tabelas seguintes, são apresentados os dados referentes ao grau de instrução, titularidade e forma de ingresso das conselheiras e dos conselheiros,

municípios pesquisados.

assim como as categorias que representam, além de sua relação de filiação ao seu sindicato profissional:

TABELA 5 – CATEGORIA REPRESENTATIVA E GRAU DE INSTRUÇÃO

		Grau Instrução				Total
		Ensino Medio	Ensino Superior Incompleto	Ensino Superior Completo	Especialização	
Categoria	Poder Executivo	0	0	1	2	3
	Família	0	0	0	2	2
	Professoras/es	0	1	0	10	11
	Diretoras/es	0	0	1	2	3
	Técnicas/os de escolas	2	0	1	0	3
	Conselho Municipal de Educação	0	0	1	0	1
Total		2	1	4	16	23

FONTE: Elaborado pela autora (2018).

Observa-se que o segmento com maior representatividade entre os respondentes pertence à categoria dos professores da educação básica pública, perfazendo um total de 47,8% da amostra. Ainda, 87% dos respondentes têm ensino superior completo e, destes, 80% possuem especialização. Das oito categorias representativas obrigatórias, conforme a Lei do Fundeb, não houve respondentes da representação de estudantes nem do Conselho Tutelar, sendo que 73,9% dos respondentes representam o conjunto dos trabalhadores em educação, ou seja, os representantes dos professores, diretores e servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas.

Esta representação massiva de trabalhadores em educação na pesquisa, certamente, está relacionada ao ambiente e circunstância da coleta de dados, visto que a amostra foi extraída entre os participantes do Fórum do Fundeb, um evento que tem como seu principal público os trabalhadores em educação das redes públicas de ensino, conforme registrado na sessão 3.1 deste trabalho pela entrevista com o Deputado Tadeu Veneri, apesar de ser aberto às diversas categorias representativas dos Conselhos de Educação, dos Conselhos do Fundeb, além de outros órgãos ligados à fiscalização de recursos da educação, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas. Além disso, o fórum tem sua realização e promoção diretamente ligada à APP – Sindicato, a qual é responsável pela divulgação e pelas inscrições do evento, o que talvez explique uma participação maior de seus associados. Esta inferência pode ser comprovada pela TABELA 6, a

qual apresenta a filiação dos respondentes ao seu sindicato profissional, sendo que 100% dos conselheiros representantes de professores, diretores e técnico-administrativos das escolas são filiados.

TABELA 6 – CATEGORIA REPRESENTATIVA E FILIAÇÃO SINDICAL

		Filiação sindical		
		Sim, eu sou filiada/o no sindicato da minha categoria profissional.	Nunca me filiei a entidades sindicais.	Total
Categoria	Poder Executivo	2 66,7%	1 33,3%	3 100,0%
	Família	1 50,0%	1 50,0%	2 100,0%
	Professoras/es	11 100,0%	0 0,0%	11 100,0%
	Diretoras/es	3 100,0%	0 0,0%	3 100,0%
	Técnicas/os de escolas	3 100,0%	0 0,0%	3 100,0%
	Conselho Municipal de Educação	1 100,0%	0 0,0%	1 100,0%
Total		21 91,3%	2 8,7%	23 100,0%

FONTE: Elaborado pela autora (2018).

Em relação à titularidade e forma de ingresso a amostra é formada majoritariamente por representantes titulares e destes, 58,8% chegaram ao conselho por meio de eleição. Apenas uma conselheira, representante de professores, marcou a opção “outro” no questionário para indicar como se tornou conselheira do Fundeb, e justificou sua resposta alegando “por próprio interesse” (RESPONDENTE R6). O que não fica claro é se a conselheira solicitou sua participação no conselho através de seu sindicato ou diretamente ao conselho.

TABELA 7 – TIPO DE MEMBRO E FORMA DE INGRESSO.

		Ingresso			Total
		Indicação	Eleição	Outro	
Tipo de membro	Titular	6	10	1	17
	Suplente	2	3	0	5
	Mandato anterior	1	0	0	1
Total		9	13	1	23

FONTE: Elaborado pela autora (2018).

Ainda em relação ao perfil que caracteriza a função de conselheiro, 21,7% dos respondentes nunca ocuparam as funções de presidente ou vice-presidente no

Conselho do Fundeb. Daqueles que ocupam ou já ocuparam essas funções, 55,5% pertencem à categoria dos professores.

Quanto à formação para exercício da função de conselheira e de conselheiro do Fundeb, apenas 8,7% nunca participaram de cursos ou encontros de formação e 17,4% não participaram de outro conselho além do Fundeb, o que demonstra que os sujeitos da amostra, em sua maioria, têm outras experiências com órgãos colegiados e algum nível de formação específica para a função de conselheiro.

TABELA 8 – PARTICIPAÇÃO EM OUTROS CONSELHOS E EM CURSOS/EVENTOS DE FORMAÇÃO

		Cursos/eventos de formação		Total
		Sim	Não	
Participação em outros conselhos	Sim	18	1	19
	Não. O FUNDEB é o primeiro.	3	1	4
Total		21	2	23

FONTE: Elaborado pela autora (2018).

Dos 19 respondentes que participam ou participaram de outros conselhos além do Fundeb, 68,4% informaram que participam ou já participaram do Conselho Municipal de Educação e 36,8% informaram a participação em mais de um conselho. Os conselhos que surgiram nas respostas aos questionários podem ser observados no Quadro 5, assim como os eventos e/ou cursos de formação apontados pelos respondentes.

QUADRO 5 – CONSELHOS E CURSOS DE FORMAÇÃO APONTADOS PELAS CONSELHEIRAS E PELOS CONSELHEIROS DO FUNDEB

Conselhos	Cursos/eventos de formação
Conselho Municipal de Educação	Formação pela Escola - FNDE
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	Curso de Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho
Conselho Municipal da Saúde	Fórum Permanente de Controle dos Recursos da Educação
Conselho do Meio Ambiente	Tribunal de Contas
Conselho do Fundef	
Conselho de Alimentação Escolar	
Conselho Escolar	
Conselho Tutelar	

FONTE: Elaborado pela autora (2018).

Partindo-se para a análise da trajetória política das conselheiras e dos conselheiros, verificou-se que 78,3% dos respondentes nunca participaram de entidades estudantis, nem na educação básica e nem na educação superior. Contudo, de maneira inversamente proporcional 91,3% informaram que são filiados ao sindicato de sua categoria profissional. Essa característica observada na amostra pode estar relacionada ao ambiente em que foram coletados os dados, conforme discutido antes na análise da TABELA 6, mas também é possível inferir que esta característica esteja relacionada ao perfil dos sujeitos que buscam participar de colegiados e entidades associativas com a intenção de interferir na realidade em que atuam, e para tanto encontram nas instâncias sociais suas frentes de luta (VALMORBIDA e SILVA, 2016). Além disso, a natureza do Conselho do Fundeb é a de fiscalizar a aplicação dos recursos do fundo, sendo a valorização profissional uma questão central no âmbito do financiamento da educação, logo, parece lógico que os profissionais da educação sindicalizados estejam mais atentos às questões que interferem nesta valorização, buscando no conselho um meio de garantir os direitos de sua categoria.

Pode-se ampliar esta discussão analisando-se a participação dos sujeitos junto a partidos políticos, pois 47,8% afirmam ser ou ter sido filiados a algum partido político e 17,4% daqueles que nunca se filiaram, se consideram militantes partidários. Desta forma, 65,2% dos respondentes têm ou já tiveram algum tipo de

participação político partidária, demonstrando assim que de alguma forma tentam ou tentaram participar de uma instância social diretamente ligada à interferência na realidade em que vivem.

A TABELA 9 resume alguns dos dados apresentados sobre a participação política dos sujeitos pesquisados.

TABELA 9 – PARTICIPAÇÃO NAS INSTÂNCIAS SOCIAIS.

	SIM		NÃO		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Participa ou participou de entidades estudantis?	5	21,7	18	78,3	23	100,0
É filiado/a ao sindicato de sua categoria profissional?	21	91,3	2	8,7	23	100,0
É ou já foi filiado/a em algum partido político?	11	47,8	12	52,2	23	100,0
É militante de algum partido político?	4	17,4	8	34,8	12	100,0

FONTE: Elaborado pela autora (2018).

Mais uma vez, cabe salientar que a amostra que está sendo analisada traz em si certo enviesamento proporcionado pelo ambiente de coleta. No caso da filiação e/ou militância partidária, que parece bem expressiva na amostra, pode estar relacionada ao fato que o Fórum do Fundeb é organizado por dois mandatos de deputados estaduais e um sindicato. Contudo, há também que se considerar a possibilidade argüida por Valmorbida e Silva (2016) que a militância política e social para além da escola é uma prática encontrada pelos educadores de contribuir com a transformação de sua realidade, sendo os sindicatos e partidos políticos um espaço encontrado por estes trabalhadores para a realização da luta social, o que pode ser observado na TABELA 10 que demonstra a escolha pelo engajamento partidário da maioria dos trabalhadores em educação.

TABELA 10 – CATEGORIA REPRESENTATIVA E MILITÂNCIA PARTIDÁRIA

		É ou já foi filiado/ militante em partidos políticos	Nunca se filiou nem é militante em partidos políticos	Total
Categoria	Poder Executivo	3 100,0%	0 0,0%	3 100,0%
	Família	1 50,0%	1 50,0%	2 100,0%
	Professoras/es	7 63,6%	4 36,4%	11 100,0%
	Diretoras/es	2 66,7%	1 33,3%	3 100,0%
	Técnicas/os de escolas	1 33,3%	2 66,7%	3 100,0%
	Conselho Municipal de Educação	1 100,0%	0 0,0%	1 100,0%
	Total	15 65,2%	8 34,8%	23 100,0%

FONTE: Elaborado pela autora (2018).

Até este ponto da análise, observa-se que a amostra é formada majoritariamente por mulheres, sindicalizadas, com grau de instrução em nível de especialização e que participam de cursos e/ou eventos para formação de conselheiros. Dessas, a maioria são professoras que têm em sua trajetória a participação em outros conselhos além do Fundeb e em organizações sindicais e partidárias.

Na segunda parte do questionário aplicado às conselheiras e aos conselheiros presentes no Fórum do Fundeb buscou-se conhecer algumas características da dinâmica de trabalho dos conselhos e também da percepção dos respondentes sobre sua própria participação e experiência. Para tanto, as perguntas referiam-se às atividades realizadas pelo conselho e sobre as atividades realizadas por cada conselheira e cada conselheiro, além de questões sobre o acesso a documentos referentes às despesas pagas com recursos do Fundeb e acerca da relação do conselho com a Prefeitura. As TABELAS 11 e 12 apresentam a tabulação das respostas às questões sobre as atividades realizadas. As opções de respostas foram descritas com base nas atividades legalmente previstas na Lei 11.494/2007, a chamada Lei do Fundeb.

TABELA 11 – ATIVIDADES REALIZADAS PELOS CONSELHOS.

Questão 14 – Das atividades abaixo relacionadas, quais são realizadas pelo seu conselho?	Respostas	
	Frequência	%
1- Controle sobre a <i>distribuição</i> dos recursos do FUNDEB no município.	8	34,8
2 - Controle sobre a <i>transferência</i> dos recursos do FUNDEB ao município.	7	30,4
3 - Controle sobre a <i>aplicação</i> dos recursos do FUNDEB no município.	19	82,6
4 - Supervisão do Censo Escolar Anual na Rede Municipal de Ensino.	9	39,1
5 - Supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual (PLOA) do município.	5	21,7
6 - Fiscalização dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE.	19	82,6
7 - Fiscalização dos recursos do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.	7	30,4
8 - Nenhuma destas.	2	8,7

FONTE: Elaborado pela autora (2018).

Percebe-se nesta tabela que os conselhos, predominantemente, se atêm a fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundeb e dos recursos do transporte escolar, na percepção dos respondentes. E, observando-se as demais atividades previstas em lei, estas são realizadas com menor frequência.

TABELA 12 – ATIVIDADES REALIZADAS PELAS CONSELHEIRAS E PELOS CONSELHEIROS

Questão 15 – Das atividades abaixo relacionadas, quais delas você realiza como conselheira/o do FUNDEB?	Respostas	
	Frequência	%
1 - Participo das reuniões.	23	100,0
2 - Participo de visitas nas escolas para fiscalizar o Transporte Escolar.	8	34,8
3 - Participo da elaboração do parecer de prestação de contas do conselho.	18	78,3
4 - Analiso a folha de pagamento da Prefeitura paga com os recursos do FUNDEB.	20	87,0
5 - Analiso documentos referentes à <i>licitação</i> de obras e/ou serviços realizados com recursos do FUNDEB.	8	34,8
6 - Analiso documentos referentes à <i>empenho</i> de obras e/ou serviços realizados com recursos do FUNDEB.	8	34,8
7 - Analiso documentos referentes à <i>liquidação</i> de obras e/ou serviços realizados com recursos do FUNDEB.	6	26,1
8 - Analiso documentos referentes à <i>pagamento</i> de obras e/ou serviços realizados com recursos do FUNDEB.	10	43,5

FONTE: Elaborado pela autora (2018).

Analisando-se as TABELAS 11 e 12 conjuntamente, a partir dos dados de cada questionário, vê-se que duas conselheiras de municípios diferentes afirmaram que seu conselho não realiza nenhuma das atividades elencadas, sendo que uma

dessas respondeu que participa apenas das reuniões e a outra informou que participa das reuniões e da análise da folha de pagamento. De modo inversamente proporcional, outras duas conselheiras, pertencentes ao um mesmo município, informaram que seu conselho realiza todas as atividades elencadas, sendo que uma afirmou participar de todas as atividades descritas na questão 15 e a outra apenas das reuniões, das visitas às escolas e da análise da folha de pagamento.

Estas respostas trazem à discussão a questão do conhecimento técnico e participação dos conselheiros em cada CACS/FUNDEB, pois demonstram que há diferentes percepções sobre o trabalho realizado pelo conselho. Além disso, permitem inferir que alguns conselhos tendem a cumprir um papel mais formal e burocrático realizando reuniões, mas que de fato não exercem seu potencial fiscalizador.

Ao cruzar outras respostas das conselheiras do município em que ambas afirmam que seu conselho realiza todas as atividades elencadas, mas que uma participa de todas estas atividades e a outra em poucas se verifica que o perfil destas conselheiras é bastante distinto. A primeira parece ter mais experiência por ser ou já ter sido membro do Conselho Municipal de Educação e já ter exercido a função de presidente no Conselho do Fundeb, além de ter participado de diferentes formações para conselheiros, enquanto que a segunda tem um perfil menos experiente por ser uma jovem de 22 anos que tem no Conselho do Fundeb sua primeira prática conselhistas.

Esta diferença de experiência pode ser relevante para a atuação de cada conselheira, pois estar mais acostumada com a rotina e os meandros que envolvem as atividades no conselho auxilia no engajamento a que se propõe, e isto é favorecido com o tempo disponível para esta atuação. Conforme pode ser depreendido da resposta da mais experiente ao avaliar sua própria experiência no CACS/FUNDEB, onde afirma: “em minha 1ª gestão já assumi a presidência e me dediquei integralmente para essas atribuições (pois em nosso município temos dispensa de 40h para a presidência), e agora como conselheira procuro sempre estar presente nas reuniões e discussões (RESPONDENTE R12)”. Por outro lado, quando as conselheiras e os conselheiros não têm tempo para dedicarem-se às atividades pertinentes ao conselho sua percepção é que a atuação poderia ser melhor: “não posso contribuir muito, pois tenho uma jornada de trabalho de 40 horas

semanais, deixando a desejar, mas quando nos reunimos nos empenhamos ao máximo para dar o melhor de nós (RESPONDENTE, R14)”.

Dando continuidade à análise das respostas às questões 14 e 15 do questionário, verificou-se que mais de 80% dos respondentes afirmaram que seu conselho controla a aplicação dos recursos do Fundeb e fiscaliza o transporte escolar em seu município, sendo que todos participam das reuniões e a maioria participa da elaboração do parecer de prestação de contas e da análise da folha de pagamento. Ainda, 34,8% do total de respondentes declararam participar de visitas às escolas para fiscalizar o transporte escolar. Observe-se que neste caso do transporte escolar, 82,6% dos respondentes afirmaram que seu conselho fiscaliza os recursos do transporte escolar, logo, pode-se inferir que esta fiscalização na maioria dos conselhos é feita através dos documentos referentes ao transporte ou grande parte das conselheiras e dos conselheiros não participam das visitas realizadas. Seja qual for a situação existente em cada município, ambas demonstram certa fragilidade na fiscalização do transporte escolar, seja pela ausência de visitas *in loco*, seja pela ausência de participação mais abrangente dos membros do conselho.

Contudo, o conjunto de dados apresentados demonstra a existência de um grau de participação relevante, tanto dos conselhos quanto de suas conselheiras e seus conselheiros, no acompanhamento dos recursos do Fundeb, pois é possível deduzir que esta participação apontada pelos respondentes crie condições concretas para que os mesmos fiscalizem a aplicação dos recursos e realizem o controle social esperado pelos CACS/FUNDEB.

Porém, para que o acompanhamento e controle social sejam realmente efetivos é preciso mais que a boa vontade de cada conselheira e conselheiro, também é preciso que o poder executivo que recebe e aplica os recursos nas políticas educacionais disponibilize documentos e informações para que os mesmos atuem, cumprindo com suas obrigações com o Conselho do Fundeb e dentro de uma perspectiva de transparência dos recursos públicos. Conforme já apresentado na análise da literatura sobre o tema, alguns autores (UMANN, 2008; BORBA, 2010; LIMA e ARAGÃO, 2010; COUTINHO, 2015; GONÇALVES, 2015) afirmam que a falta de apoio e/ou transparência dos governos locais com os CACS/FUNDEB é um elemento importante na inoperância destes enquanto espaços de controle social dos recursos públicos.

Com a intenção de verificar o grau de transparência das prefeituras com seus conselhos, perguntou-se às conselheiras e aos conselheiros sobre o nível de acesso à folha de pagamento e outros documentos referentes às despesas pagas com recursos do Fundeb e, também, qual a percepção destes sujeitos frente à relação entre prefeitura e CACS/FUNDEB, levando em consideração o acesso aos documentos. A TABELA 13 demonstra os resultados obtidos para estas questões:

TABELA 13 – RELAÇÃO COM PREFEITURA E ACESSO AOS DOCUMENTOS.

		O CACS/FUNDEB costuma ter acesso aos documentos?		Total
		Sim	Às vezes	
Como percebe a relação entre a Prefeitura e o CACS/FUNDEB?	Muito boa	9	0	9
	Boa	8	0	8
	Regular	0	6	6
Total		17	6	23

FONTE: Elaborado pela autora (2018).

Um percentual de 73,9% dos respondentes informou que a Prefeitura disponibiliza todos os documentos que são solicitados, mas 47,1% desses afirmam que a apresentação dos documentos demora e, por isso, avaliaram como “boa” a relação com a Prefeitura. Segundo o total de respostas, nenhum município deixa de disponibilizar os documentos solicitados pelos conselhos, assim como nenhuma conselheira e nenhum conselheiro entende a relação da prefeitura com o CACS/FUNDEB como “ruim” ou “péssima”.

Ao se elaborar esta questão, não se trata de partir de um pressuposto maniqueísta em que os governos são bons ou ruins, corruptos ou honestos, mas de um entendimento que a prática conselhistas, enquanto uma forma institucionalizada de controle social depende da transparência dos atos do gestor público para “enxergar” os possíveis problemas e, assim, agir para corrigi-los ou denunciá-los (BRAGA, 2013).

Assim, estes dados corroboram a análise anterior feita nessa pesquisa sobre as atividades realizadas pelos conselhos, a partir dos dados apresentados nas TABELAS 11 e 12, evidenciando-se ainda mais que tais conselhos têm garantidas algumas condições mínimas para o exercício de suas funções, pois usufruem de uma boa relação com os poderes executivos que fiscalizam, permitindo assim que tenham acesso aos documentos referentes às despesas do Fundeb e realizando as atividades de fiscalização e controle que lhes são pertinentes.

Ainda sobre a percepção das conselheiras e dos conselheiros quanto a sua própria participação e experiência nessa função, 82,6% entendem como “muito boa” ou “boa” a experiência de participar do Conselho do Fundeb e justificam sua resposta por diversos motivos, sobretudo referindo-se ao aprendizado adquirido sobre os recursos da educação e que tal aprendizado contribui para o seu exercício profissional.

Conhecer o financiamento público da educação contribui para práticas educacionais, já que sou professor, mais conscientes, possibilitando também o exercício da cidadania e a luta por direitos (RESPONDENTE R2).

Após ingressar no conselho tive maior esclarecimento sobre a aplicação dos recursos (RESPONDENTE R4).

(...) Posso afirmar que, após conhecer sobre todo andamento, sobre a real utilização deste recurso, posso exercer minha função, no chão da sala de aula, com um pouco mais de confiança e esperança para melhorar na qualidade de ensino, para nossas crianças (RESPONDENTE R8).

Aqueles que consideraram a experiência “regular” e alguns que consideraram a experiência “boa” justificaram sua resposta, principalmente, por estarem começando na função ou pelas dificuldades encontradas em virtude da falta de conhecimento técnico, de formação para conselheiros ou acesso a documentos.

Estou começando, mas o fato de ser vice ajuda, eles têm que pensar em fazer a coisa certa (RESPONDENTE R1).

É o primeiro ano que atuo no conselho (RESPONDENTE R5).

Por falta de conhecimento técnico sobre o assunto (RESPONDENTE R9).

É difícil o acesso aos documentos e infelizmente os funcionários que poderiam nos atender têm má vontade, dificultando esse acesso (RESPONDENTE R15).

É uma possibilidade de aprendizagem / Porém falta formação p/ conselheiros / Quando se elege os conselheiros, geralmente se entra e vai aprendendo, porém neste meio tempo que vai aprendendo também já vai atuando e às vezes *comete-se* equívocos (RESPONDENTE R20).

Outra pergunta relevante à discussão deste trabalho buscou conhecer a percepção dos respondentes acerca da contribuição para a democracia que a existência do CACS/FUNDEB pode ou não gerar no município. Frente a esta questão apenas uma conselheira admitiu que a existência do conselho do Fundeb não contribui com a democracia no município, “porque o conselho só toma ciência das ações e usos do recurso quando já efetivado, e os dados disponibilizados no Portal Transparência” (RESPONDENTE R18).

Esta conselheira, que representa o segmento de pais de alunos no CACS/FUNDEB, traz em sua resposta uma preocupação referente à efetividade de tais conselhos na fiscalização dos recursos formados pelo fundo e sua concreta interferência quando há irregularidades na aplicação dos recursos. Seu colega de conselho, na mesma questão, respondeu que a existência do conselho do Fundeb contribui “em parte” com a democracia no município, complementando que contribui “quanto ao acesso, sim; nas tomadas de decisões, não” e observa que “o acesso não é pleno” (RESPONDENTE R2). Aqui, cabe uma observação acerca da natureza dos CACS/FUNDEB, pois sua função legal é acompanhar a execução orçamentária dos recursos do fundo, fiscalizando a distribuição, a transferência e a aplicação dos mesmos. Não é atribuição do Conselho do Fundeb a tomada de decisão sobre a aplicação de tais recursos, mas sim fiscalizar se esta decisão cumpriu os preceitos legais necessários para o uso dos recursos. Contudo, é possível que esta fiscalização possa auxiliar os gestores na tomada de decisão ou até mesmo modificá-la, conforme se verá em algumas respostas mais adiante.

Nesse sentido, a outra conselheira pertencente ao mesmo município dos Respondentes R2 e R18, respondeu “sim” à pergunta e justificou sua resposta entendendo que acredita que a “atuação assídua, acirrada, com real fiscalização do que acontece” contribui para isso (RESPONDENTE R8). Complementando a reflexão, talvez o poder democrático de um Conselho do Fundeb esteja mais relacionado com a sua própria atuação fiscalizadora do que um poder direto de tomada de decisão sobre os recursos e ações. Na linha do que a conselheira destacou, uma “atuação assídua” talvez seja uma prática eficiente para fiscalizar a aplicação dos recursos de forma muito próxima a sua arrecadação. Além disso, o Conselho do Fundeb também tem a incumbência de supervisionar a Proposta da Lei Orçamentária Anual (PLOA) do município, o que lhe imprime uma ação prévia de fiscalização da aplicação dos recursos.

Possivelmente, o que levou 73,9% dos respondentes afirmarem que a existência do conselho do Fundeb contribui sim com a democracia no município, tenha sido esta percepção de que a atuação do conselho pode ser efetiva, pode ser direta ou, nas palavras da Respondente R8, pode haver a “real fiscalização do que acontece”.

Excetuando-se os Respondentes R2, R8 e R18 que pertencem ao mesmo município e declarou cada um uma percepção diferente acerca desta questão, nos

demais municípios com mais de um respondente, todos concordam que o CACS/FUNDEB contribui com a democracia em seu município.

Ao cruzar esses dados com alguns analisados anteriormente, verificou-se que a maioria que acredita que a democracia no município é beneficiada pela presença do CACS/FUNDEB, também percebe como positiva a relação do conselho com o poder executivo; afirmam, ainda, que os conselhos têm acesso aos documentos necessários para realizar suas atividades e que realizam as atividades de controle da aplicação dos recursos do fundo e fiscalização do transporte escolar; além de declararem que são atuantes nas ações dos conselhos, sobretudo participando das reuniões e analisando a folha de pagamento paga com recursos do Fundeb.

Nesta análise, é evidenciada a percepção dos sujeitos sobre suas próprias ações, o que torna previsível que estes sujeitos entendam como positiva sua contribuição. Porém, o ponto forte das respostas são as justificativas apresentadas e que evidenciam o que estes sujeitos entendem por democracia. As conselheiras e os conselheiros percebem que a democracia no município é favorecida pelos conselhos devido à forma como seus membros são eleitos; porque melhora a aplicação dos recursos públicos; porque os conselhos são uma forma de participação da sociedade; por provocar mudanças nas ações dos gestores e fomentar a transparência da aplicação dos recursos:

Todos os conselheiros entraram por votação (RESPONDENTE R13).

Os segmentos têm acesso às informações sobre a aplicação dos recursos (RESPONDENTE R7).

Acredito que democracia só existe com a participação da sociedade, portanto, a participação nos conselhos contribui para que os recursos sejam bem aplicados (RESPONDENTE R6).

Muitas ações são concretizadas por meio de apontamentos do Conselho do Fundeb (RESPONDENTE R4).

Principalmente para que o prefeito aplique corretamente os recursos do Fundeb, garantindo assim o mínimo de qualidade na educação (RESPONDENTE R10).

Há no município uma transparência em relação à aplicação dos recursos e boa relação com a SMED (RESPONDENTE R20).

Por ser um conselho fiscalizador exerce uma mudança significativa na hora das tomadas de decisões por parte do executivo e legislativo (RESPONDENTE R21).

Por fim, foi solicitado aos respondentes que elegessem a atividade que considerassem mais importante entre todas que já exerceram na função de conselheiro. A TABELA 14 apresenta as principais atividades consideradas pelos respondentes como as mais importantes no exercício de sua função, sendo que duas conselheiras e um conselheiro entendem que todas as atividades são importantes, não sendo possível eleger a mais importante.

TABELA 14 – PRINCIPAIS ATIVIDADES ELENCADAS PELAS CONSELHEIRAS E PELOS CONSELHEIROS

Atividade considerada a mais importante como conselheira/o do Fundeb	Respostas	
	Frequência	%
Fiscalização e controle da aplicação dos recursos do Fundeb.	6	26,1%
Acompanhamento e análise de documentos contábeis.	2	8,7%
Acompanhamento e fiscalização do transporte escolar.	2	8,7%
Participação nas reuniões.	2	8,7%
Acompanhamento da prestação de contas.	2	8,7%
Conferência da folha de pagamento.	2	8,7%
Verificação mensal da verba do Fundeb.	1	4,3%
Controle social.	1	4,3%
Elaboração de relatórios.	1	4,3%
Reunião com Prefeito para sugestões.	1	4,3%
Todas as atividades são importantes.	3	13,0%

FONTE: Elaborado pela autora (2018).

Conforme delineado no desenho metodológico deste trabalho, a partir da aplicação dos questionários no Fórum do Fundeb realizado em Jacarezinho/PR, surgiu o contato com as conselheiras do Fundeb de Quatro Barras e a possibilidade que esse conselho compusesse o estudo de caso da presente pesquisa.

Portanto, sustentada pela mesma linha de investigação decorrente da aplicação dos questionários, realizou-se entrevistas semi-estruturadas com as conselheiras do CACS/FUNDEB de Quatro Barras a fim de explorar mais minuciosamente as questões que revelam os caminhos percorridos por elas para se tornarem conselheiras e identificar o perfil subjacente a formação de cada uma.

Assim, buscou-se na próxima sessão aprofundar as questões que tratam das motivações que levaram as conselheiras até este lugar; do grau de conhecimento sobre o financiamento da educação e o próprio mecanismo do

Fundeb; a necessidade ou não de formação para o exercício de suas funções; o envolvimento com outras instâncias representativas e de participação social; e a percepção sobre sua própria atuação, a atuação de seu conselho e a participação democrática.

3.4 O que pensam as conselheiras do Fundeb de Quatro Barras?¹⁶

O CACS/FUNDEB de Quatro Barras possui uma composição padrão, ou seja, 11 membros titulares e 11 suplentes, configurando um universo para o estudo de caso de 22 entrevistas. Conforme já foi observado em nota neste trabalho, o Conselho do Fundeb de Quatro Barras é totalmente composto por mulheres, portanto será usado nessa sessão o gênero feminino para identificá-las. As oito entrevistadas representam os seguintes segmentos: Professoras/es, Diretoras/es, Técnicas/os, Mães/pais, Conselho Municipal de Educação, Conselho Tutelar e Poder Executivo, sendo quatro titulares, três suplentes e uma ex conselheira que foi eleita como representante das professoras, mas no ano de 2017 se afastou da função por ter assumido cargo na nova gestão da Secretaria Municipal de Educação. Contudo, esta representante concedeu a entrevista e compõe a amostra por ter informado que continua atuando próxima ao conselho e por ter atuado alguns meses como representante titular no mesmo, o que é significativo ao estudo de caso.

Apenas o segmento das/os estudantes não compôs a amostra, visto que as representantes não estiveram presentes nas reuniões que esta pesquisadora participou e não se manifestaram quando procuradas para participar da pesquisa. Segundo a presidente do CACS/FUNDEB, a participação das estudantes no conselho é mínima e as representantes não costumam ir às reuniões ordinárias.

Quanto ao perfil básico das entrevistadas, os principais dados informam que suas idades variam entre 24 e 50 anos; duas têm como maior formação escolar o Ensino Médio; quatro possuem formação em Pedagogia, uma em Secretariado Executivo e uma em Comunicação Social e Jornalismo. Ainda, quanto à formação acadêmica, cinco conselheiras têm pós-graduação, sendo uma com mestrado e as outras quatro em nível de especialização. Apenas uma das entrevistadas não reside

¹⁶ Nesta seção, as oito entrevistadas serão identificadas da seguinte maneira, quando citadas diretamente: QB_1, QB_2, QB_3, QB_4, QB_5, QB_6, QB_7 e QB_8.

em Quatro Barras e sim num município vizinho onde também trabalha 20 horas, mas afirmou que há vinte anos atua na educação de Quatro Barras.

A maioria das entrevistadas não possui uma trajetória vinculada ao movimento estudantil, sindical ou partidário. Apenas uma conselheira relatou ser filiada em partido político, duas são filiadas ao sindicato de sua categoria profissional e uma relatou envolvimento mais ativo junto ao movimento estudantil ao final do ensino fundamental. Em relação ao movimento estudantil, algumas conselheiras justificaram a ausência de participação em função de terem realizado seus estudos no período da noite e em faculdades particulares.

Quanto à participação em conselhos, cinco conselheiras já atuaram ou atuam em outros conselhos além do CACS/FUNDEB, todas estas conselheiras ligadas diretamente à educação, ou seja, professoras e técnica-administrativa. Das três que afirmaram não ter participado, a representante do Conselho Tutelar disse que o próprio Conselho Tutelar está sendo sua primeira experiência em conselhos e que começou em 2016, juntamente com a participação no Fundeb. Para a representante das mães e a representante do Poder Executivo o CACS/FUNDEB é a única experiência de prática conselheira.

O quadro 6 apresenta os diferentes conselhos que foram citados pelas representantes, assim como as atividades de formação que as conselheiras citaram quando perguntadas se já participaram de encontros de conselheiras/os ou atividades/cursos de formação de conselheiras/os.

QUADRO 6 – CONSELHOS E ATIVIDADES DE FORMAÇÃO APONTADAS PELAS CONSELHEIRAS DE QUATRO BARRAS

Conselhos	Cursos/atividades de formação
Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG)	Conferência Municipal de Educação
Conselho da Mulher	Construção do Plano Nacional de Educação
Conselho de Alimentação Escolar	Curso de extensão APP/UFPR
Conselho de Políticas de Drogas	Curso de Formação para Conselheiros Tutelares
Conselho Escolar	Curso do Tribunal de Contas do Estado
Conselho Municipal de Assistência Social	Encontro Estadual de Conselheiros Tutelares
Conselho Municipal de Educação	Fórum dos Conselhos de Piraquara
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	Fórum Permanente de Controle dos Recursos da Educação
Conselho Tutelar	

FONTE: Elaborado pela autora (2018).

Quando perguntadas sobre o que motivou cada uma a ser uma conselheira do Fundeb, a maioria observou que não tinha uma vontade própria em ser representante, ou seja, que na verdade acabou sendo indicada ou convidada por colegas, inclusive a representante das mães, visto que também é profissional da educação no município.

Contudo, ao se aprofundar a entrevista, as conselheiras apresentaram motivações próprias acerca da atividade, principalmente sobre a possibilidade de conhecer mais a lógica do financiamento da educação, de como chega o recurso que paga as atividades educacionais no município. Algumas respostas, transcritas a seguir, demonstram um pouco destas motivações:

Quando a gente ta de fora, assim, a gente não tem noção como que vem esse dinheiro, como que deve ser gasto. E daí eu aceitei pra gente saber, pra saber mesmo da onde que vem; como tem que ser dividido; quanto que pode ser usado (QB_7).

Como já te disse, não foi tão democrático, você vai ou você não vai. Mas, a curiosidade mesmo de saber como esse dinheiro que vem para a educação está sendo investido. É um bom dinheiro, não é pouco. Então a gente que ta na educação você tem que estar por dentro e saber o quê que acontece. Como que está sendo investido, porque que está sendo investido. Se ele realmente está sendo investido corretamente ou ta tendo desvio desse dinheiro pra alguma parte. Tem que ser fiscalizado (QB_6).

A gente acaba sendo indicado, mas a gente sempre vê o lado proveitoso das coisas também, né? Eu acho que a educação é uma área extremamente importante, a gente tem consciência disso, a gente mora no

município e a gente quer que ele progrida, a gente quer que ele avance em todos os sentidos (QB_5).

A situação das coisas não caminharem na educação, de ouvir falar: “tem verba, tem verba, tem verba”, e as verbas não chegam até onde elas têm que chegar. Não estou falando de desvio de verbas e tudo mais, mas como é que acontece isso dentro da educação? Aonde é que pára? Porque, quando nós nos predispomos a ser professores, eu penso que nós temos que conhecer tudo o que envolve a educação (QB_4).

Na verdade eu não queria, porque é muito compromisso. Você tem que ter responsabilidade naquilo que você vai responder por todos, até mesmo na hora de uma votação em alguma situação complicada, de fiscalização de tudo que envolve o dinheiro em si no montante. A principio eu não queria. (...) Como eu fui a mais votada eu falei: “Bom, ou a gente abraça, ou a gente abraça, né?” Porque não tem como você fazer meio que pela metade. Agora tem que ir. Como esse ano a maioria do pessoal do Conselho do Fundeb são pessoas mais comprometidas, isso acaba te dando um pouco mais de estímulo pra você também se comprometer. (QB_3).

Percebe-se que as conselheiras vêm no Conselho do Fundeb uma possibilidade de conhecimento do financiamento da educação no município e que a participação no conselho pode auxiliar para a melhoria do próprio município.

Nas respostas das conselheiras quando questionadas se o Conselho do Fundeb contribui com a democracia no município, é possível compreender melhor a visão que estas têm sobre a questão do controle social. Elas entendem, sobretudo, que poder cobrar do Poder Executivo o quê ele faz e como dispõe dos recursos públicos, contribui com a democracia e auxilia na fiscalização do uso destes recursos.

Com certeza, sem dúvida. Eu acho que quando se trata de conselho, né, a participação é maior, a cobrança, você ta ali, você ta vendo, você ta se impondo, né? Tanto o conselho do Fundeb, quanto o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, tanto quanto o Conselho Tutelar. Cada conselho, ele ta ali pra ser democrático, pra trazer coisas, pra cobrar. Eu acho que é sensacional. Super válido (QB_8).

Acho que contribui. Eu acho assim, que quando nós lidamos com a parte do conselho em relação ao executivo e à sociedade a gente ta contribuindo com a democracia. (QB_6).

É eu acho que sim. Acaba sendo um colegiado de pessoas que tão com um foco bem próprio. Então, isso sempre melhora a fiscalização, isso melhora até talvez o desempenho das outras engrenagens que regem a educação. Acho que isso soma em todos os sentidos, eu acho. (QB_5).

É uma forma de a gente cobrar, de ta sabendo o que ta acontecendo, a gente cobra mesmo e quer saber (QB_3).

Eu acho que sim, porque tem alguns municípios que ainda tratam os conselhos ou até mesmo tem municípios que só utilizam o conselho, digamos assim, pra receber verbas. Que o quê acaba acontecendo? “Tanto faz quanto tanto fez, vamos colocar aqui, vamos colocar ali, deixa que

estoure depois, né”. E ai muitas vezes aquelas pessoas que não eram participativas, não sabiam, não. Nossas primeiras reuniões na verdade foi pra esclarecimento do estatuto, pra que cada um que ta ali saber da importância que tem dentro do conselho (QB_2).

Traz. Ele traz transparência dos recursos públicos. Ele traz o conhecimento da comunidade de como está sendo gestado esse recurso público (QB_1).

Levando-se em consideração o conceito de Braga (2015) que afirma que:

O controle social refere-se às formas inventadas de participação e de ação da sociedade, organizada ou não, no controle e no acompanhamento das políticas públicas, desde a sua formulação até a sua implementação. É o nome que se dá as ações, medidas, expedientes, movimentos, rituais e práticas realizadas pelos sujeitos de forma individual e coletiva para expressar, participar, questionar e intervir nas decisões políticas e sociais em questões de seus interesses (BRAGA, 2015, p.179).

Pode-se dizer que as conselheiras do Fundeb de Quatro Barras têm buscado realizar o controle social sobre os recursos da educação no município, pois demonstram em suas falas que há uma preocupação em questionar o poder público sobre suas ações referentes aos recursos do fundo. Além disso, também percebem que sua atuação contribui para intervir na ação do Estado de forma participativa:

E vemos hoje um grande avanço, por quê? Porque a gente vai atrás, busca, e vai conversar com o advogado, precisa ir no RH, vai no RH. Tem que fiscalizar. Precisa ver a linha do ônibus. Tem que fazer a visita na instituição pra saber. Então, todas essas coisas assim na verdade são um grande avanço que eu vejo, já pelo material que a gente recebe de anos anteriores (QB_2).

Acho que a atuação da gente é com esse foco de você tentar contribuir de alguma forma, né? A gente ta atento às questões. Eu acho que o Fundeb, ele acaba englobando muitas coisas, desde a análise da aplicação de recursos na educação, propriamente dita; no pagamento da folha de servidores; enfim, tem várias questões que ele engloba, então eu acho que a gente entra com essa ideia de contribuir e como a gente enxerga muitas coisas e passa por muitas coisas você também consegue ver a aplicação disso na prática também, não fica só uma questão de análise de papel no fim das contas. Então a gente vem com essa mentalidade de poder contribuir o máximo possível (QB_5).

Outro aspecto importante a ser tratado na presente análise diz respeito ao conhecimento de cada conselheira acerca do tema do financiamento da educação e da legislação que regulamenta este financiamento e a ação do CACS/FUNDEB. Assim, foi perguntado às entrevistadas como surgiu para elas o tema do financiamento da educação pública e do Fundeb, especificamente, e qual a sua familiaridade com as leis e normas que regulamentam o uso dos recursos da educação.

Em geral, as conselheiras passaram a conhecer e compreender melhor o Fundeb a partir de sua participação no conselho e afirmaram ter alguma dificuldade com o entendimento da legislação. Mas há aquelas que possuem um envolvimento anterior que começou, especialmente, na atuação de sua atividade profissional no município.

Não, não conhecia nada, não tinha ideia. Como eu falei, eu achava que só chegava dinheiro pra Prefeitura e era dividido lá: tanto pra educação, tanto pra saúde, tanto pra... Não sabia como funcionava, não tinha ideia (QB_7).

Não, nunca. Nunca tinha ouvido falar. (...) Se você me falasse antes eu não saberia nem do que se tratava (QB_8).

Eu já sabia como funcionava por conta da minha profissão, de já ter feito matérias a respeito, de temas ligados. Mas apenas, não tinha nenhum outro contato além desse (QB_5).

Era uma sigla e é da onde vem a verba pra educação. Acho que isso é pra todos. Até você ir buscando e conhecendo e sabendo que tem todo, por trás dessa sigla tem todo um estatuto, um porque, um da onde sai. O porquê que sai cinco o porquê que sai 25, da onde que sai. O quarenta pode ser investido aqui, o sessenta é, então, na verdade é só depois que você ta dentro, né (QB_2).

Já, porque a gente ouvia falar bastante, não tinha conhecimento assim... de... aprofundar, né? Então os professores são bastante limitados nesta questão de olhar a lei, o quê que realmente diz lá, mas sabia que existia (QB_6).

Ainda, algumas coisas são complexas pra mim no sentido de entendimento. Ainda isso pra mim... isso é um pouco confuso. Os 25 e 5, os 10%. O PPA, o LOA, o LDO já entendi perfeitamente (QB_4).

Na realidade eu sempre soube desde o tempo que eu trabalhei no departamento de compras da prefeitura, né? Porque quando empenhar alguma coisa, comprar alguma coisa, fazer pedido pra licitação, a gente tem que ta informando na compra da onde vem o dinheiro, se o recurso pode, se o recurso não pode. Se aquele recurso era ou não vinculado, se o dinheiro podia ser ou não gastado com aquilo. Por causa desse tempo que eu fiquei e trabalhei em outro departamento. Porque eu trabalhei oito anos no departamento de compras da prefeitura, ligado com a licitação, muitas coisas eu sei por causa disso. Porque na hora da gente fazer o processo a gente tem que aplicar a lei ali, pra poder justificar a compra pra daí mandar pro jurídico (QB_3).

Já [sabia]. Veio a partir de 2008 quando nós iniciamos o questionamento do plano de carreira nosso que não tava sendo concluído, que tudo que tinha no plano de carreira não era elaborado. (...) Daí 2012 chamamos o Núcleo Metro Norte da APP-Sindicato e a APP veio esclarecer o quê que era o fundo, o quê que pagava quem: 60%, 40%, e da onde. Que os recursos da educação não era só o Fundeb, que tem os 25%, que é dez não sei do quê, 5 não sei do quê, três não sei do quê... isso daí eu nunca gravei, eu só sei que ele existe, e eu não fui atrás ainda (QB_1).

Quanto à familiaridade com a legislação destacam-se algumas respostas que permitem verificar que as conselheiras sentem falta de uma formação mais aprofundada desta natureza.

Nas reuniões iniciais a gente fez um estudo, já, de estatuto, de uma serie de documentos pra ingressar. Mas é o que eu digo, é mais uma coisa meio autodidata sua do que alguma coisa que te capacita. Então, na minha visão, eu acharia importante que antes de ingressar no conselho deveria ter uma capacitação (QB_5).

Na verdade, não entendo muito de lei. Mais pelo que ela fala [outra conselheira], que: Ah, segundo a lei a gente pode fazer isso; segundo a lei a gente não pode fazer. Então é mais isso que eu entendo, mas não de conhecer lei mesmo (QB_7).

Vou ser sincera assim, questão da legislação eu ainda tenho bastante dúvidas, to estudando, correndo atrás pra ter o conhecimento e não falar besteira (QB_6).

Bacana isso. Poderia até trazer isso pra gente saber, nunca foi trazido pra gente sobre essas leis. Às vezes eu posso ta falando uma besteira ali na hora por não saber da lei, e tudo, então acho bacana trazer isso, pra conhecimento (...) Inclusive, eu acho muito bacana isso, que o próprio Fundeb trouxesse conhecimento pra todas as pessoas que tão participando do conselho do Fundeb. Trazer esse conhecimento, trazer a lei, pra quê que serve, quando que eu posso cobrar, quando que eu não posso cobrar. Eu acho super bacana. (QB_8).

Assim, percebe-se que as conselheiras compreendem que conhecer a legislação que trata do financiamento da educação, especificamente a legislação que regulamenta o Fundeb, é um ponto importante para qualificar sua atuação no próprio conselho.

Ainda, destacando-se algumas questões que surgiram sobre a organização do CACS/FUNDEB em Quatro Barras sob o trabalho da atual composição, as conselheiras afirmaram que há um comprometimento de sempre realizarem uma reunião ordinária por mês, geralmente pela manhã, com a participação maciça das representações (a representação de estudantes é bastante ausente, conforme relatado anteriormente). Para tanto, as conselheiras preparam uma agenda semestral de reuniões para que cada uma se organize antecipadamente e inclua a participação no conselho como um compromisso a ser respeitado. O grupo se comunica diariamente através do aplicativo *WhatsApp* onde combinam tarefas e mudanças de agenda, conforme relatado.

Outro ponto a ser destacado é que a presidente do conselho, quando servidora do município, tem a anuência da Prefeitura para se afastar de suas atividades profissionais enquanto exerce a função de presidente do CACS/FUNDEB.

Contudo, a atual presidente não está se beneficiando deste recurso e se mantém na função de diretora de escola, pois afirma que é possível conciliar as duas funções.

As conselheiras do CACS/FUNDEB do município de Quatro Barras, predominantemente, são servidoras públicas municipais que exercem sua função de conselheira durante seu expediente de trabalho, o que facilita a participação nas atividades. Mesmo a representante das mães tem vínculo profissional com o município, assim como uma das alunas que também trabalha na Prefeitura. Tal característica, ainda que em certo aspecto possa facilitar a participação das representantes nas atividades também sugere que seu olhar esteja marcado pelo fato de ser servidora e dificultar sua participação como usuária do sistema de ensino.

Esta parece ser uma situação comum aos CACS/FUNDEB, conforme percebido em alguns dos estudos analisados na revisão bibliográfica desta pesquisa, onde se destacam os trabalhos de Lima (2010), Souza (2013) e Coutinho (2015). Estes autores revelam que a maioria dos representantes tem vínculo empregatício com o Poder Municipal, inclusive os representantes de pais e estudantes.

De acordo com a maioria das entrevistadas, a composição do conselho é representativa, mas algumas destacaram alguns pontos que parecem pertinentes para a discussão de uma composição mais próxima ao controle social propriamente dito, ou seja, a participação da comunidade.

Conforme relatado pela representante das mães, a categoria de pais/mães deveria ter um número maior de representantes, pois ela acredita que isto ajudaria a conscientizar mais pais e mães sobre o “que é feito com o dinheiro, como que funciona” o Fundeb. Além disso, a representante das mães entende que a divulgação para participar do conselho não é muito adequada:

E devia assim: quando tem eleições pras representantes devia ser mais anunciado pra comunidade. Porque eu acho que, tipo eu fiquei sabendo por que foi a diretora que indicou. E as outras mães eu acho que tinha uma que já trabalhava em escola também. Mas eu acho que a comunidade devia ter em peso pra votar e pra participar também (Representante de pais/mães, 2018).

Outra posição diz respeito à participação de estudantes que, segundo a representante das professoras há uma falha, pois “o aluno nunca está presente, é muito difícil, tem que estar correndo atrás, mandando ofício e mesmo assim, às vezes não aparecem”. A professora sugere que é um problema para a obtenção de

quorum nas reuniões o fato de ter estudantes na composição e estes não aparecerem, mas também compreende que talvez isto aconteça por “falta de informação da importância que é” participar do CACS/FUNDEB.

Quanto à presença de diferentes sujeitos e instituições representadas no conselho cabe salientar a fala da representante do Conselho Tutelar que, apesar de afirmar que a composição do CACS/FUNDEB é bem representativa, sugere que há um diferencial no posicionamento de representantes que não estão diretamente ligados à educação, como o Conselho Tutelar, e que isto contribui positivamente para as discussões no conselho por apresentar um olhar diferente das demais. Nesse sentido, a representante afirmou que talvez fosse interessante ter um representante da Guarda Municipal, pois para ela este órgão faz um trabalho conjunto com os conselhos, sobretudo quanto ao encaminhamento de crianças nas ruas, e poderia contribuir com aspectos que envolvem as crianças fora da escola.

Por fim, é bastante relevante o aspecto apresentado pelas conselheiras quanto a sua própria atuação no conselho. Suas impressões denotam que o exercício na função de conselheiras do Fundeb contribui com avanços à educação do município, com sua própria formação pessoal e também de seu grupo representativo:

Eu acho assim, pra esse ano, com esse retorno, eu vejo que eu vou poder estar analisando melhor, ver realmente estes gastos, no que está sendo investido e poder estar também contribuindo com o restante dos professores, tá passando pra eles, e talvez, nessa trajetória durante esse ano estar colocando pra eles a importância e fazer com que eles entendam que o Fundeb não é uma brincadeira, que é o que mantém a educação (QB_6).

Me ajudou bastante, porque a visão é totalmente diferente. (...) Eu acho que adquiri bastante conhecimento mesmo. Que eu era uma que queria um monte de coisa e reclamava bastante: “Ah, porque não tem isso pra trabalhar?”, mas hoje a gente aprendeu a valorizar mais (QB_7).

Tem muita coisa que eu olho, que vejo que tá errado, que não dá, eu não concordo, eu exponho a minha opinião, sempre falo, sempre comento com elas ali na hora. Às vezes não concordo com algumas coisas, mas dentro do que eu posso eu faço, tudo o que eu posso eu faço, pra melhorar (QB_3).

Ahh, eu trago muita demanda. Como eu participo de muitas coisas, e ouço e vejo muitas coisas eu acabo também trazendo algumas coisas para o conselho. E por ter participado às vezes em algumas coisas mais eu trago alguns alertas: Oh, gente, precisa prestar atenção nisso, a gente precisa ver aquilo outro; a questão do transporte ainda tá parada, nós precisamos nos ater em relação a isso. (...) Eu acho que sou bem ativa, procuro estar bem ativa (QB_4).

Com exceção da representante do Conselho Tutelar, a qual acha a atuação no CACS/FUNDEB distante do seu cotidiano, as demais conselheiras entendem como positiva a participação no conselho e admitem ter surgido alguma diferença em sua vida após o ingresso na função, conforme pode ser observado em algumas respostas:

Penso que todos da educação deveriam passar em algum momento pelos conselhos, trabalhar dentro dos conselhos e saber o poder que nós temos na mão. O poder não de mudar de uma hora pra outra, mas de interferir em alguns momentos cruciais. (QB_4).

Acho que muda. Muda. Porque você fica com o olhar mais aprofundado pra educação do que você teria normalmente. É um tempo que você tira ali e você começa a enxergar de uma forma mais aprofundada mesmo, né? Isso influi, você até fica atenta a coisas que talvez você não ficaria em outros momentos, em outras situações, acho que isso muda a tua visão e o teu comportamento, também (QB_5).

Eu acho mais positivo. Modificou, porque a partir do momento que você entra num conselho, independente que seja o conselho do fundo, ai você muda tua visão, de pensamento. Porque até então você acaba tendo o mesmo pensamento porque você não tem o conhecimento como que funciona (QB_6).

Para estas representantes aqui descritas, a prática conselhistas tem se demonstrado como um veículo de transformação da educação no município e de mudança na sua própria atividade profissional. Estas conselheiras, que em sua maioria não tem uma trajetória anterior de atividades políticas, sindicais e até mesmo de participação em outros conselhos, demonstraram ao longo de suas entrevistas que possuem um entusiasmo para atuar no controle social dos recursos públicos da educação através da fiscalização dos recursos do Fundeb em seu município.

3.5 As entrelinhas dos discursos: alguns temas que merecem uma reflexão para além do panorama dos resultados

Os dados apresentados neste capítulo, somados a outras informações obtidas durante a pesquisa através das entrevistas preliminares com uma conselheira e um conselheiro de dois municípios da RMC, assim como pela observação/participação em duas reuniões ordinárias do Conselho do Fundeb de Quatro Barras, permitem realizar algumas reflexões além do que já foi analisado até aqui. Quando alguns temas relacionados ao financiamento da educação e disputa do espaço dentro do conselho foram trazidos pelas conselheiras nas entrelinhas das

entrevistas, percebeu-se a necessidade de uma discussão mais profunda dos mesmos.

Um ponto interessante que merece destaque trata da disputa pelo espaço do conselho, uma disputa que ficou evidente nas respostas das conselheiras quando perguntadas se havia algum tipo de conflito entre elas, mas também surgiu em outros momentos das entrevistas e também em algumas questões abertas dos questionários.

Esta disputa evidenciada passa por dois aspectos, um interno e outro externo. Internamente, percebeu-se que há conflitos quanto ao poder de fala de cada conselheira e conselheiro, ou seja, quem está apto a se posicionar sobre determinados assuntos. Há membros que acreditam que representantes de mães e pais, por exemplo, não têm conhecimento suficiente para se posicionar sobre os assuntos discutidos, por tratar-se de aspectos contábeis e financeiros, geralmente sobre a folha de pagamento de servidores. Também ficou implícito em algumas falas que há um medo que informações discutidas nas reuniões, como situações de gratificações ou outros adicionais que estão na folha de pagamento executada com os recursos do Fundeb, sejam reveladas fora do âmbito do conselho.

Assim, surge uma disputa sobre quem conduz os encaminhamentos do conselho e acaba sendo esta condução predominante entre as conselheiras que fazem parte do quadro da educação e, entre estas, a fala é mais ativa das que dominam alguns aspectos legais e formais do fundo e do próprio conselho. De acordo com uma representante, as reuniões do Conselho do Fundeb em seu município são protagonizadas por duas professoras, justamente porque são elas que têm o conhecimento da legislação e do mecanismo de funcionamento do Fundeb. Ao fazer esta avaliação, a representante afirma também que isto não parece certo e que é importante dividir o conhecimento e empoderar todos, pois o fato de ser um conselho sugere que todos tenham acesso ao mesmo conhecimento.

Quanto ao aspecto externo, foi identificada uma preocupação com a disputa pela função de conselheira e de conselheiro do Fundeb como um meio de projeção política ou algum ganho financeiro no município através de cargos ou funções. Uma conselheira afirmou que em seu município, por ser pequeno, há “olheiros” aguardando para se candidatar numa próxima eleição, focados no montante de recursos do fundo. Outra conselheira, de um município maior, que também percebe que há pessoas que vão para o conselho buscando projeção pessoal, ressalta que

esta é uma atitude que gera bastante conflito, inclusive interno, pois geralmente este representante busca exercer uma função mais relevante dentro do conselho, como a presidência, e acaba agindo de forma personificada e não coletiva.

Braga (2015, p.118) remete esta questão à herança patrimonialista existente na gestão pública e que a mesma interfere na ação dos conselhos “à medida que os conselheiros não vêem ali um espaço de construção e de defesa da coisa pública e, sim, um espaço próprio, uma oportunidade de projeção pessoal”.

Por outro lado, Souza (2013) infere que em alguns casos há um “sentido imaginado” que cada representante traz consigo na intenção de obter algum ganho em troca de sua participação. Segundo o autor, este sentido imaginado não é, necessariamente, um ganho pessoal, mas uma pretensão relativa ao seu grupo de interesse, ao seu grupo representativo. Assim, cada grupo tem em seu representante a possibilidade de disputar o espaço interno no conselho e, conseqüentemente, fazer prevalecer o interesse predefinido do grupo.

Outro tema importante que surgiu nas entrelinhas das conversas com as conselheiras e em algumas respostas aos questionários está relacionado ao conhecimento sobre o financiamento da educação e os dados relativos aos recursos da educação em cada município. As conselheiras e os conselheiros, muitas vezes, parecem desconhecer a situação orçamentária do município, sobretudo quanto aos recursos do Fundeb.

No questionário, quando perguntados “Como é a situação do montante de recursos provenientes do Fundeb em seu município?”, quase um terço dos respondentes não soube informar e 26% informaram o inverso da situação existente. A TABELA 15 demonstra esta afirmação.

TABELA 15 – CONHECIMENTO SOBRE A RECEITA LÍQUIDA DO FUNDEB.

	Percepção condizente com a realidade do município	Percepção inversa a realidade do município	Não soube responder	Município não identificado	Total
Como é a situação do montante de recursos provenientes do FUNDEB em seu município?	8 35%	6 26%	7 30%	2 9%	23 100%

FONTE: Elaborado pela autora (2018).

As conselheiras e os conselheiros apresentaram um índice alto de desconhecimento sobre uma informação que, aparentemente, deveria ser corriqueira para o exercício da função, visto que esta informação é pública e deveria ser de acesso fácil, principalmente ao próprio Conselho do Fundeb.

Surpreendentemente, daquelas conselheiras e daqueles conselheiros que não souberam responder a questão ou que demonstraram uma percepção inversa da realidade, 61% pertencem aos cinco maiores municípios da amostra e que têm no Fundeb uma de suas principais receitas para a Educação.

Outro aspecto que surgiu na pesquisa empírica remete ao controle social sobre o conjunto dos recursos da educação. Uma conselheira afirmou que o recurso do Fundeb naquele ano (2017) estava muito defasado e que era necessário muito cuidado na aplicação dos mesmos para que o prejuízo não fosse ainda maior do que já estava sendo. A fim de verificar-se esta informação, elaborou-se a TABELA 16 com alguns dados para a análise dos recursos da educação no município de Quatro Barras entre 2013 e 2017.

TABELA 16 – SÉRIE HISTÓRICA DA RECEITA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUATRO BARRAS – 2013 A 2017

Ano	Receita Total Educação (R\$)	Receita Destinada ao Fundeb (R\$)	Transferência do Fundeb (R\$)	Receita Líquida Fundeb (R\$)	Receita Líquida Fundeb sobre Receita Total Educação (%)	Índice de crescimento das transferências do Fundeb (%)
2013	46.890.660,24	6.826.423,20	6.565.823,55	-260.599,65	-0,56	-----
2014	50.944.802,03	7.314.081,27	7.878.838,63	564.757,36	1,11	20,0
2015	58.630.965,45	7.823.784,65	8.861.144,47	1.037.359,82	1,77	12,47
2016	65.580.088,77	8.475.966,37	9.375.741,27	899.774,90	1,37	5,81
2017	64.751.505,19	8.458.411,88	10.417.039,44	1.958.627,56	3,02	11,11

FONTE: Elaborado pela autora (2018) a partir da base de dados do SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação, disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>

Os dados apresentados na TABELA 16 demonstram que o município de Quatro Barras apresentou, de forma absoluta, um aumento contínuo das transferências recebidas do Fundeb, mas seu índice de crescimento foi decrescente, tendo o menor índice em 2016. Da mesma forma, o índice de crescimento dos recursos totais da educação foi decrescente e chegou a ser negativo em 2017.

Analisando-se por este aspecto, parece que a conselheira apresenta uma boa percepção sobre a realidade orçamentária do município ao informar que há uma defasagem nos recursos do Fundeb, mas ao olhar-se para a receita líquida do Fundeb percebe-se que esta tem aumentado, com leve queda em 2016, e significativo crescimento em 2017. Pode-se dizer, então, que na verdade os recursos do Fundeb em Quatro Barras têm crescido a cada ano em relação ao montante geral dos recursos da educação, saindo de uma relação negativa em 2013 e chegando a uma participação de 3% em 2017, contradizendo em parte a afirmação da conselheira de que houve uma “defasagem bem grande do dinheiro do Fundeb”. De fato, os recursos da educação têm sofrido defasagem relativa aos anos anteriores, mas os recursos do Fundeb têm aumentado sua participação no montante geral.

Entender o que tem causado esta situação vai além deste trabalho, pois seria necessária uma análise mais profunda que verificasse dados que interferem diretamente na composição dos recursos da educação e, particularmente, do Fundeb, tais como número de matrículas e arrecadação de impostos vinculados. O que se busca trazer para o debate com esta reflexão são duas fragilidades que permeiam a ação dos Conselhos do Fundeb: uma é a formação das conselheiras e dos conselheiros em relação ao tema do financiamento da educação e como esse conhecimento pode empoderar a atuação dos mesmos; a outra é a lógica da legislação reguladora destes conselhos que lhes incumbem de fiscalizar apenas parte dos recursos da educação, permitindo muitas vezes um distanciamento de suas conselheiras e seus conselheiros da composição total dos recursos.

Ao entrevistar outra conselheira, ela deixa explícito que em seu município há um grande avanço na fiscalização e no acompanhamento dos recursos do Fundeb justamente porque os membros do conselho sabem o que podem e o que devem cobrar do Executivo Municipal. A conselheira afirma que as próprias reuniões do conselho são usadas como espaço de formação nas quais aproveitam para compreender mais sobre o tema do financiamento, sobre composição dos recursos, e até sobre a existência de impostos vinculados à educação que são ignorados pelo município. Segundo a conselheira, o fato do Conselho do Fundeb demonstrar domínio sobre o tema do financiamento da educação tem sido relevante na relação com a Prefeitura para, inclusive, influenciar a tomada de decisão do executivo, seja no investimento na infraestrutura ou na carreira do magistério, por exemplo. Pois fica

difícil ao prefeito e sua equipe afirmarem que não há recurso para tais investimentos quando o Conselho consegue provar que o recurso existe e pode ser investido.

No entanto, muitos conselhos não conseguem fazer este trabalho e muitas vezes acabam sendo chamados de “conselhos de gaveta”, aqueles conselhos que são criados apenas para cumprir a lei e chancelar as ações do governo no momento da prestação de contas. Conforme Braga (2015), em geral estes conselhos são dominados por representantes do Estado e acabam vivendo uma contradição relativa ao seu papel de controle social, visto que terminam por ser um órgão do Estado que realiza tarefas técnicas de fiscalização.

No mesmo sentido que a formação ampla, além do conhecimento meramente legal da aplicação dos recursos, percebeu-se na pesquisa que as conselheiras e os conselheiros do Fundeb sentem que compreender a composição dos recursos da educação como um todo parece relevante para um controle social mais efetivo destes recursos. A possibilidade do Conselho do Fundeb funcionar como uma Câmara do Conselho Municipal de Educação e, ali, as conselheiras e os conselheiros se debruçarem sobre o acompanhamento do total de recursos parece uma ideia viável para a maioria das entrevistadas. Como foi possível observar na TABELA 2 da sessão 3.2 deste trabalho, em muitos municípios o valor realmente relevante para movimentar a educação são provenientes dos 5% de impostos não subvinculados ao Fundeb, sobretudo naqueles municípios menores. Mas não só nos pequenos, Piraquara, por exemplo, apesar de ter um índice do Resultado Líquido do Fundeb (RL) em torno de 90%, este recurso representa menos de 15% do total dos recursos disponíveis para a educação do município.

É possível que, ao ter conhecimento mais amplo sobre os recursos, os sujeitos que compõem o conselho possam tomar decisões mais claras sobre o uso dos recursos e criar condições de um debate menos voltado aos interesses de seus grupos de representação e menos dependente das informações obtidas junto ao poder fiscalizado. Além disso, talvez seja uma forma de empoderamento de todos os membros do conselho e não apenas aqueles que estão mais próximos da Secretaria da Educação ou de outros conselhos, como o CME.

Esta observação surge ao analisar-se o caso de Quatro Barras, em que os debates nas reuniões, corroborados pelas respostas às entrevistas, demonstrou que nem todas as conselheiras conseguem acompanhar as discussões e participar ativamente das mesmas. Uma delas, não pertencente ao quadro de servidores da

rede escolar, acredita que as reuniões são protagonizadas pela fala de uma ou duas conselheiras que apresentam um conhecimento mais técnico sobre a legislação e afirma que isso empobrece a ação do conselho, pois para ela seria mais efetivo se todas tivessem condições de manifestar sua opinião e se a fiscalização dos recursos contribuísse mais para mudar a realidade da educação no município, indo além de simples análise da folha de pagamento e controle de gastos equivocados, como as gratificações ou serviços em veículos não escolares.

Portanto, a análise destes temas demonstra que a ação dos Conselhos do Fundeb está muito relacionada ao perfil de suas conselheiras e de seus conselheiros, não exatamente num sentido de características pessoais e formação técnica ou acadêmica proveniente de uma trajetória anterior, mas no sentido de um perfil que pode ser construído a partir da própria participação no conselho, a partir da própria ação realizada como conselheira e como conselheiro do Fundeb.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a analisar o perfil das conselheiras e dos conselheiros municipais dos CACS/FUNDEB do Estado do Paraná, compreendendo a prática conselhistas a partir da percepção dos próprios sujeitos pesquisados. Para tanto, foram coletados dados através da aplicação de questionários a dezoito conselheiras e cinco conselheiros dos municípios paranaenses que participaram do Fórum do Fundeb em 2017 e, com a intenção de debruçar-se com mais atenção sobre as motivações que levam estes sujeitos até o conselho e o quanto o conhecimento sobre o financiamento da educação e o próprio mecanismo do Fundeb estão presentes em suas trajetórias, realizou-se um estudo de caso a partir de entrevistas realizadas com oito conselheiras do CACS/FUNDEB do município de Quatro Barras.

Os resultados advindos dos questionários e das entrevistas, corroborados em grande parte por outros trabalhos acadêmicos que estudaram os CACS/FUNDEB, os quais foram analisados na revisão bibliográfica, demonstram que há semelhança no perfil básico das conselheiras e dos conselheiros do Fundeb, não apenas no estado do Paraná, mas também em outros municípios brasileiros. Verifica-se uma predominância do sexo feminino nas representações; que a maioria tem vínculo empregatício com o serviço público, inclusive pais/mães e estudantes; e que a formação acadêmica/escolar destes representantes é, em geral, de nível superior.

Ao compararem-se os resultados do estudo de caso e dos dados obtidos com os demais conselhos, percebeu-se que as conselheiras de Quatro Barras não possuem um perfil de formação social e política como as demais conselheiras e os demais conselheiros da pesquisa, visto que não possuem uma trajetória anterior vinculada à participação social no movimento estudantil, sindical ou partidário.

Analisando-se este aspecto da formação político-social das conselheiras e dos conselheiros, é possível responder uma das questões norteadoras deste estudo e afirmar-se que não parece haver uma trajetória comum relacionada ao perfil dos sujeitos que chegam à função de conselheira e de conselheiro do Fundeb. Também, verifica-se que as características técnicas e o conhecimento anterior sobre financiamento da educação não são suas motivações para ingressar na função e que esta escolha está muito mais relacionada às circunstâncias de envolvimento com a escola, como o caso da mãe que também é atendente infantil na rede

municipal e foi convidada pela diretora a candidatar-se na vaga de representante de mães e pais; como pela curiosidade de saber mais sobre o que está acontecendo com os recursos da educação que são importantes, inclusive, para a sua carreira e dos demais colegas, como o caso das professoras que aceitaram o desafio de representar professoras e diretoras no CACS/FUNDEB.

Nesse sentido, pode-se afirmar que não há aspectos e características pré-determinadas aos sujeitos que desejam atuar nos Conselhos do Fundeb e participar do acompanhamento e controle dos recursos do fundo, sendo que qualquer pessoa pertencente a um dos grupos representados no conselho está apta a participar. Contudo, conforme já anunciado por Dahl (2001), para que a democracia efetivamente ocorra dentro da lógica da igualdade é necessário que as oportunidades de participação também sejam equitativas.

Assim, fica latente uma questão sobre a oportunidade de participação das representações de pais/mães e de estudantes, quando não vinculados ao serviço público municipal e têm outras atividades profissionais. De acordo com o relato de algumas conselheiras, a participação das alunas no Conselho de Quatro Barras nas reuniões é baixa e, talvez, um dos motivos seja o horário das reuniões, pois são alunas da EJA ligadas a uma escola estadual no município. Esta é uma fragilidade identificada na legislação quanto à composição dos CACS/FUNDEB, pois apesar de incluir legalmente os usuários da rede de ensino, ou seja, os principais interessados no uso adequado dos recursos que sustentam esta rede, ela não prevê mecanismos que equalizem a oportunidade de participação de todos.

Outra fragilidade identificada ao longo da pesquisa trata do conhecimento que as conselheiras e os conselheiros têm sobre o financiamento da educação e o funcionamento do Fundeb. Ficou evidente que uma parte considerável destes representantes não conhece a realidade orçamentária do seu município e alguns sequer sabem se o Fundeb representa perda ou ganho de recursos em seu próprio município.

Esta questão remete a uma percepção da realidade em que estão inseridos os CACS/FUNDEB, onde suas ações de controle dos recursos dependem potencialmente da capacidade de suas conselheiras e de seus conselheiros em analisar documentos contábeis, folhas de pagamento de servidores e documentos de fornecimento de bens e serviços, por exemplo. Tais ações podem ser bem complexas e até mesmo confusas se os sujeitos que as realizam não possuem

algum entendimento acerca do funcionamento do fundo e do financiamento da educação como um todo, pois a pouca ou nenhuma proximidade com estes temas enfraquece a atuação dos conselhos, no sentido que lhes tira o poder de saber o quê exigir do Poder Executivo e também por lhe imprimir um caráter de submissão aos detentores do conhecimento técnico, normalmente, aqueles representantes ligados diretamente ao Poder Executivo.

No entanto, mesmo que seja passível de discussão a eficácia de uma boa parte dos CACS criados para, como lhe confere o título, acompanhar e controlar a execução dos recursos públicos utilizados no financiamento das políticas educacionais parece correto afirmar que estes órgãos propiciam uma aproximação da sociedade em relação a estes recursos. Gouveia (2015, p.23) ressalta que a política de fundos trouxe avanços no controle sobre as contas públicas no sentido do controle social e que, embora os conselhos de acompanhamento e controle social ainda sejam frágeis por não terem poder de barrar contas, eles são uma possibilidade da sociedade controlar parte dos recursos da educação.

Aqui, é pertinente trazer novamente uma questão pontuada por algumas conselheiras e que implica diretamente na efetividade da ação dos Conselhos do Fundeb: o fato de estarem restritos a um acompanhamento de contas apenas de parte dos recursos da educação. Embora os recursos do Fundeb sejam bastante relevantes para grande parte dos municípios paranaenses, constituindo uma parcela importante de seus orçamentos para a educação, o montante que fica de fora deste controle é muito alto e, muitas vezes, não tem nenhum acompanhamento e controle mais direto da sociedade.

Outro ponto fundamental trazido neste trabalho se expressa justamente por esta possibilidade de um controle mais direto da sociedade sobre os recursos públicos, no caso, sobre os recursos da educação. O olhar das conselheiras e dos conselheiros do Fundeb sobre a sua própria atuação enquanto controle social de parte dos recursos públicos da educação demonstra que o processo de participação democrática pode e deve ser um exercício de cidadania que reivindique um empoderamento da sociedade diante de parte das ações do Estado.

Diante dessa possibilidade, é possível que os conselhos surjam como um embrião de democracia participativa que tem como seu elemento fundamental “o aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abre mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas” (SANTOS e AVRITZER, 2002,

p.77). Aliada a outras formas de mediação política, a presença de conselhos como controle social no âmbito das políticas sociais pode ser um importante, ainda que não o único, enfrentamento das dificuldades decorrentes dos processos democráticos, configurando-se como “novos espaços de participação social e exercício da cidadania” (RAICHELIS, 2007, p.133).

Entretanto, parece que estes espaços só conseguirão exercer este seu caráter iminente social e participativo se a correlação de forças dos diferentes grupos de interesse sofrer algumas alterações e houver maior equidade nesta participação. Mas o que se percebeu ao longo deste trabalho é que esta equidade não está relacionada à composição destes conselhos e sim à qualidade da participação de suas conselheiras e de seus conselheiros, uma qualidade que se expressa pela oportunidade de participação e pelo grau de conhecimento adquirido, características que potencializam o controle social e fortalecem a prática conselhistas.

REFERÊNCIAS

ALVES, Henrique Napoleão. Tributação e injustiça social no Brasil. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, vol.12, n.133, p.69-78, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/14965>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

AMARAL, Nelson Cardoso do. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 71. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v22n71/1809-449X-rbedu-s1413-24782017227145.pdf>>. Acesso 16 abr 18.

ARAGÃO, José Wellington M. de. O Fundef: controle social e gestão democrática. Um balanço crítico. In: **Gestão em ação**. Salvador: UFBA; ISP, vol. 6. n. 2, jul./dez. 2003.

ARAUJO, Luiz. **O CAQi e o novo papel da União no financiamento da educação básica**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1996. (Debates; 272).

BORBA, Silvânia Lucia de Souza. **Participação e controle social na Educação**: onde está o fio condutor? Uma análise dos Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social do FUNDEB. Dissertação Mestrado (2010). Disponível em <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3704>. Acesso 28 jan 18.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **O controle social da educação básica pública**: a atuação dos conselheiros do Fundeb. Dissertação Mestrado (2011). Disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/9218>. Acesso 28 jan 18.

_____, Marcus Vinicius de Azevedo. Eixo 4 - Fundeb: formas de participação e controle social (palestra) in: **Fórum de Avaliação do Financiamento da Educação Básica Nacional**. Julho/2013. Relatório de atividades elaborado pela DASE/SASE/MEC - Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília/DF, p.211-231. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Relatorio_Forum_Avaliacao_Financiamento_Educacao_Basica_Nacional_julho_2013.pdf>.

_____, Marcus Vinicius de Azevedo. **Conselhos do FUNDEB**: participação e fiscalização no controle social da educação. 1. ed. Curitiba: Appris, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília: Diário Oficial da União, 05/10/1988.

_____. **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996**. Brasília,

1996a. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/>.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996b. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/>.

_____. **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. Brasília, 1996c. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/>.

_____. **Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006.** Brasília, 2006. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/>.

_____. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2007. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/>.

_____. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/>.

_____. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016.** Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>.

CALIXTRE, Andre; FAGNANI, Eduardo. **A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014).** Texto para Discussão. Unicamp. Instituto de Economia, Campinas, n. 295, mai. 2017. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3524&tp=a>. Acesso 16 abr. 18.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Cartilha Entenda o Orçamento.** Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/entenda/cartilha/cartilha.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2017.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 857-876, out. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1128100.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2017.

_____, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: GOUVEIA, A; PINTO, J. M. R; CORBUCCI, P. R; (orgs). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil.** Brasília IPEA, 2011, p.29-50. Disponível em

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismopolitic as.pdf.

COUTINHO, Henrique Guimarães. **Os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e a gestão municipal da educação**: um estudo em municípios nordestinos. Tese de Doutorado (2015). Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/14951>>. Acesso 28 jan 18.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto Federativo e Financiamento da Educação**: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque, 2009. 434f. Tese (Doutorado em Educação) São Paulo, FEUSP.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001.

DAVIES, Nicholas. Fundeb: Solução ou remendo para o financiamento da educação básica?. In: GOUVEIA, A; SOUZA, A; TAVARES, T. **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: UFPR, 2006a, p.43-70.

_____. Nicholas. Fundeb: a redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006b. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso 27 jul 17.

_____. Nicholas. Aplicação das Verbas da Educação: Controle Estatal ou Social?. In: GOUVEIA, A; PINTO, J. M. R; CORBUCCI, P. R; (orgs). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília IPEA, 2011. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismopolitic as.pdf.

_____, Nicholas. A confiabilidade dos órgãos de controle das verbas da educação. **Em Aberto**, Brasília, vol.28, n.93, p.131-143, jan/jun. 2015. Disponível em <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2462/2419>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

FAGNANI, Eduardo; ROSSI, Pedro. Desenvolvimento, desigualdade e reforma tributária no Brasil. **Reforma Tributária**, n.20, mar. 2018. Disponível em: <http://plataformapoliticassocial.com.br/desenvolvimento-desigualdade-e-reforma-tributaria-no-brasil/> Acesso 11 abr 18.

FAGNANI, Eduardo; VAZ, Flavio Tonelli; CASTRO, Jorge Abrahão de; MOREIRA, Juliana. Reforma tributária e financiamento da política social. **Reforma Tributária**, n.21, mar. 2018. Disponível em: <http://plataformapoliticassocial.com.br/reforma-tributaria-e-financiamento-da-politica-social/> Acesso 11 abr 18.

FERREIRA, Jesse Rodrigues. **O FNDE e os conselhos de acompanhamento e controle social nos municípios de pequeno porte**. Dissertação de Mestrado (2013). Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/15059>. Acesso 28 jan 18..

FÓRUM DO FUNDEB EM CORNÉLIO PROCÓPIO. Disponível em: <<http://www.professorlemos.com.br/noticias/2/noticias/996/forum-do-fundeb-em-cornelio-procopio>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

FÓRUM PERMANENTE DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO. **15ª Sessão (10 anos)**. Curitiba, 2014. 1 fôlder. Disponível em: <<http://www.tadeuveneri.com.br/noticias/3/noticias/2360/curitiba-realiza-15-sessao-do-forum-do-fundeb>>

GONÇALVES, Antonia Maria Martins. O financiamento da educação e o potencial de controle social dos conselhos do FUNDEB: o caso de Sinop - MT. Dissertação de Mestrado (2015). Disponível em: <<http://ri.ufmt.br/handle/1/138>>. Acesso 28 jan 18.

GONÇALVES, Carla Maria Barreto; EHRICH, Carlos Henrique de Castro. Os Tribunais de Contas e as inovações no exercício do controle externo e o seu caráter preventivo. **Revista Controle**, vol.7, n.2, p.395-413, dez. 2009. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/69>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

GOUVEIA, Andrea Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, Brasília, vol.28, n.93, p.45-65, jan/jun. 2015. Disponível em <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2457/2414>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

GOUVEIA, Andrea Barbosa. O financiamento da educação no Brasil e o desafio da superação das desigualdades. In: SOUZA, A. R. **Financiamento da educação, gestão, transparência e controle social dos recursos**: Livro 7: CONAE Paraná: reflexões e provocações. Curitiba: Appris, 2015, p.13-37.

_____, Andrea Barbosa. O contexto da política de fundos em contextos metropolitanos: elementos para refletir sobre o modelo de colaboração entre os entes federados no Brasil. In: AMARAL, N. C.; AGUIAR, M.A.S. (orgs) **Financiamento da educação**: coletânea 5. Camaragibe/PE: CCS Gráfica e Editora, 2016, p.35-62.

GUTIERRES, D. V. G; GEMAQUE, R. M. O. Financiamento da educação nos sistemas de ensino e o controle social dos recursos no estado do Pará. In: GOUVEIA, A; SOUZA, A; TAVARES, T. **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: UFPR, 2006, p.207-231.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HILL, Manuela Magalhães; HILL, Andrew. **Investigação por questionário**. 2. ed. rev. e corr. Lisboa: Sílabo, 2002.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES), Curitiba, jun/2012. **Relação dos municípios do estado ordenados segundo as mesorregiões e as microrregiões geográficas do IBGE - Paraná –**

2012, Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/pdf/mapas/base_fisica/relacao_mun_micros_mesos_parana.pdf. Acesso em: 26 set 2017.

LIMA, Francisco Willams Campos. **O controle social no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua - PA**: desafios e possibilidades. Dissertação de Mestrado (2010). Disponível em: <<http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/2720>>. Acesso 28 jan 18.

LIMA, Ubirajara Couto; ARAGÃO, José Wellington Marinho de. **O Conselho do FUNDEB e as práticas de participação institucionalizadas**. In: TENÓRIO, R.M.; SILVA, R.S. (orgs.) Capacitação docente e responsabilidade social: aportes pluridisciplinares [online]. Salvador: EDUFBA, 2010.

MADUREIRA, Maria Stael B. Madureira. Fortalecimento de conselhos na estrutura do estado: um meio de possibilitar poder à sociedade. **Anais [recurso eletrônico] / XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**: Estado, Políticas e gestão da educação: Tensões e agendas em (des)construção. João Ferreira de Oliveira, organizador, 26 a 28 de abril de 2017 em João Pessoa, PB. Biblioteca ANPAE / Série Cadernos Vol. ANPAE. Vol. 45 – 2017. p. 2642-2652.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis**: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. Tese de doutorado (2009). Disponível em <http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/teses-e-dissertacoes-1/Doutorado%20Paulo%20Sena.pdf>. Acesso 09 abr 12.

_____, Paulo de Sena. A construção do Sistema Nacional de Educação: a cooperação federativa e os desafios para o financiamento da educação. In: AMARAL, N. C.; AGUIAR, M.A.S. (orgs) **Financiamento da educação**: coletânea 5. Camaragibe/PE: CCS Gráfica e Editora, 2016, p.15-34.

NASCIMENTO, Caio Felipe; HOFFMANN, Eslei; FERREIRA, Max Andre de Araujo; COSTA FILHO, Francisco Carlos da. A importância do controle interno na avaliação das despesas públicas da Justiça Federal de Roraima. **Revista de Administração de Roraima-UFRR**, Boa Vista, vol.5, n.2, p.214-236, jul/dez. 2015. Disponível em: <<http://revista.ufr.br/index.php/adminrr/>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

NOTÍCIAS Deputado Tadeu Veneri. Disponível em: <<http://www.tadeuveneri.com.br/resultados/>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, Teresa. **Gestão, financiamento direito à educação**. 3 ed. Revisada e ampliada. São Paulo: Xamã, 2007.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 17. Ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Edição digital. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PITSICA, George Brasil Paschoal. Breves Reflexões sobre Controle Externo e Controle Social. **Revista Controle**, vol.9, n.2, p.253-273, jul/dez. 2011. Disponível em: < <http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/146>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar. **Paidéia, FFCLRP-USP**, Ribeirão Preto, n. 8-9, Fev-Ago 1995, p.77-96. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X1995000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso 9 jan 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, out 2007, vol.28, n.100, p.877-897. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>. Acesso 16 mar 2011.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Fundeb e a remuneração dos profissionais da educação. In: AMARAL, Nelson C.; AGUIAR, Marcia A.S. (orgs) **Financiamento da educação: coletânea 5**. Camaragibe/PE: CCS Gráfica e Editora, 2016, p.87-110.

PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. **Austeridade e retrocesso** - finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo: Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, v. 1, setembro de 2016. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/10/Doc-AUSTERIDADE_final_ok.pdf> Acesso 24 mar 18.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva** [online]. abr./jun.2004, vol.18, n.2, pp.3-16. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a02v18n2.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2017.

POLENA, Andrea. **Uma avaliação do efeito do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB) nos municípios do Estado do Paraná nos anos de 2007 a 2014**. Dissertação de Mestrado (2016). Disponível em <http://hdl.handle.net/1884/45972>. Acesso 07 mai 2017.

PORTAL DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL. **Educação discute controle e fiscalização do Fundef**. Disponível em: <<http://www.professorlemos.com.br/noticias/2/noticias/996/forum-do-fundeb-em-cornelio-procopio>>. Acesso 24 fev 2018.

QUIRINO, Simony Rafaeli. **Planejamento orçamentário e os recursos para a educação: um estudo sobre as leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) dos municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba**. Dissertação de Mestrado

(2012). Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/28015>>. Acesso 07 mai 2017.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 4. Ed, São Paulo: Cortez, 2007.

RAMOS, Regina Celia; DI GIORGI, Cristiano Amaral. Do Fundef ao Fundeb: avaliando o passado para pensar o futuro: um estudo de caso no município de Pirapozinho-SP. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Set 2011, vol.19, no.72, p.623-650. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362011000400009>>

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R.P. de, SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasil: UNESCO, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, vol.14, n.2, p.04-22, jan/Jun. 2012. DOI: 10.5433/1679-4842 Disponível em <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>>. Acesso 17 jul 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, v.1).

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.39-82.

SANTOS FILHO, João Ribeiro dos. **Limites e possibilidades do controle Social: um estudo a partir do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB no município de Capitão Poço/PA**. Dissertação de Mestrado (2012). Disponível em: <<http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/2821>>. Acesso 28 jan 18.

SENA, Paulo de. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0438134.pdf>>. Acesso 21 mai 2017.

SENA, Paulo de. **A PEC nº15/2015 e o novo FUNDEB**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Nota Técnica. Brasília: Câmara dos Deputados, Out. 2015.

SENADO FEDERAL. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/ciclo-orcamentario>>. Acesso 21 mai 2017.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARANÁ (APP – SINDICATO), **Fórum debate recursos disponíveis para a Educação**.

Curitiba, 01/jul/2016. Disponível em: <<http://appsindicato.org.br/forum-debate-recursos-disponiveis-para-a-educacao/>> Acesso 20 set 2017.

SILVA, Gene Maria Vieira Lyra. **Controlabilidade social**: o financiamento da educação pública pelas mãos dos conselhos estaduais do Fundeb. Tese de Doutorado (2013). Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/250776>> Acesso 28 jan 18.

SOUSA JUNIOR, Luiz de. Financiamento e controle social dos recursos da educação: os conselhos de acompanhamento do Fundef. In: GOUVEIA, Andrea; SOUZA, Ângelo; TAVARES, Tais. (orgs). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: UFPR, 2006, p.233-246.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada**: educação no Brasil, 1995-2002. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

SOUZA, Roberto Dombroski de. **Ação individual de conselheiros do Fundeb nos processos de tomada de decisão**: o caso do município de Cascavel em 2013. Dissertação de Mestrado (2013). Disponível em: <<http://tede.unioeste.br:8080/tede/handle/tede/2008>>. Acesso 28 jan 18.

SOUZA, Silvana Aparecida de. Gestão democrática da escola e participação. In: SILVEIRA, Adriana Dragone. (org.). **Gestão democrática, participação popular e controle social**: Livro 5: CONAE Paraná: reflexões e provocações. Curitiba: Appris, 2015, p.35-54.

UMANN, Jorge Miguel Bonatto. **O controle social e público da gestão financeira da educação através dos conselhos municipais em Triunfo**. Dissertação de Mestrado (2008). Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/15521>>. Acesso 28 jan 18.

VALMORBIDA, Itacir Carlos; SILVA, Mauricio Roberto da. As diversas instâncias de formação política dos docentes da rede pública de ensino: aproximações introdutórias. **Jornal de Políticas Educacionais** v.10, n.19, jan./jun. 2016, p. 68–76 DOI: <<http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v10i19.50213>>. Disponível em <<http://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/50213/30868>>. Acesso 03 set 2017.

WENDLER, Cintia Caldonazo. Democratização da gestão. In: CALDAS, Andréa. **Tecendo caminhos da gestão democrática**: a formação dos conselheiros municipais de educação no Paraná. Curitiba: Brazil Publishing, 2016, p.64-78.

APÊNDICE A – QUADRO DE REVISÃO DE LITERATURA

Autor, ano (Mestrado – M ou Doutorado – D)	Instituição	Título
UMANN, Jorge Miguel Bonatto, 2008. (M)	UFRGS	O controle social e público da gestão financeira da educação através dos conselhos municipais em Triunfo
LIMA, Francisco Willams Campos, 2010. (M)	UFPA	O controle social no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua - PA: desafios e possibilidades
BORBA, Silvânia Lucia de Souza, 2010. (M)	UFPE	Participação e controle social na Educação: onde está o fio condutor? Uma análise dos Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social do FUNDEB
LIMA, Ubirajara Couto; ARAGÃO, José Wellington Marinho de, 2010. (capítulo de livro)	EDUFBA	O Conselho do FUNDEB e as práticas de participação institucionalizadas. In: TENÓRIO, R.M.; SILVA, R.S. (orgs.) <i>Capacitação docente e responsabilidade social: aportes pluridisciplinares</i> [online]. Salvador: EDUFBA, 2010.
BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo, 2011. (M)	UNB	O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do Fundeb
SANTOS FILHO, João Ribeiro dos, 2012. (M)	UFPA	Limites e possibilidades do controle Social: um estudo a partir do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB no município de Capitão Poço/PA
FERREIRA, Jesse Rodrigues, 2013. (M)	UNB	O FNDE e os conselhos de acompanhamento e controle social nos municípios de pequeno porte
SILVA, Gene Maria Vieira Lyra, 2013. (T)	UNICAMP	Controlabilidade social: o financiamento da educação pública pelas mãos dos conselhos estaduais do Fundeb
SOUZA, Roberto Dombroski de, 2013. (M)	UNIOESTE	Ação individual de conselheiros do Fundeb nos processos de tomada de decisão: o caso do município de Cascavel em 2013
COUTINHO, Henrique Guimarães, 2015. (T)	UFPE	Os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e a gestão municipal da educação: um estudo em municípios nordestinos.
GONÇALVES, Antonia Maria Martins, 2015. (M)	UFMT	O financiamento da educação e o potencial de controle social dos conselhos do FUNDEB: o caso de Sinop - MT
PONTES, Andre Gomes, 2015. (M)	UNB	Atuação dos conselhos de políticas públicas do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação no combate à corrupção

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO NA 18ª SESSÃO DO FÓRUM PERMANENTE DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO

(continua)

PESQUISA: Conselheiras/os Municipais do FUNDEB - PR

APRESENTAÇÃO:

Esta é uma pesquisa acadêmica desenvolvida no Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná, cujo objetivo é conhecer o perfil das/os conselheiras/os do FUNDEB no Estado do Paraná. O anonimato das/os respondentes é garantido e os resultados da pesquisa são para fins exclusivamente acadêmicos. Agradecemos antecipadamente sua colaboração para o preenchimento deste instrumento e, para tanto, solicitamos que observe as orientações descritas abaixo.

ORIENTAÇÕES:

a) Não escreva o seu nome ou qualquer outro elemento que possa identificá-lo, pois não há necessidade de identificação pessoal das respostas;

b) Ainda que não seja obrigatório, é muito importante para a pesquisa que este instrumento seja totalmente respondido. Solicitamos sua máxima colaboração para preencher todas as questões que exigem alguma resposta.

c) Caso queira fazer alguma consideração acerca desta pesquisa e precise entrar em contato conosco, envie-nos uma mensagem pelo e-mail: stael.madureira@gmail.com

1. Município de atuação do Conselho do FUNDEB que você representa (para garantir o anonimato da/o respondente o município não será divulgado): _____

2. Como é a situação do montante de recursos proveniente do FUNDEB em seu município?

O município contribui mais com recursos do que recebe (perde recursos).

O município recebe mais recursos do que contribui (ganha recursos).

Neutro.

Não sei.

3. Qual sua idade? _____

4. Sexo? Feminino Masculino

5. Qual sua escolaridade?

Ensino Fundamental Incompleto Ensino Fundamental Completo Ensino Medio

Ensino Superior Incompleto Ensino Superior Completo Especialização

Mestrado Doutorado

6. Que categoria/grupo você representa no Conselho do FUNDEB?

Poder Executivo Municipal

Poder Executivo Municipal - Secretaria Municipal de Educação ou Órgão educacional equivalente

Professores da Educação Básica Pública

Diretores das Escolas Básicas Públicas

Servidores Técnico-Administrativos das Escolas Básicas Públicas

Pais de Alunos da Educação Básica Pública

Estudantes da Educação Básica Pública

Estudantes da educação básica pública - Indicado pela Entidade de Estudantes Secundaristas

Conselho Municipal de Educação

Conselho Tutelar

Outro. Qual? _____

7. Você é membro titular ou suplente no Conselho do FUNDEB? Titular Suplente

8. Como você se tornou conselheira/o do FUNDEB?

Indicação Eleição Outro. Como? _____

9. Você é ou já foi presidente ou vice-presidente do Conselho do FUNDEB? (Esta pergunta admite mais de uma resposta)

Já fui presidente Sou presidente Já fui vice-presidente Sou vice-presidente Não.

10. Você é ou já foi conselheira/o em outro tipo de conselho? Qual(is)? (Esta pergunta admite mais de uma resposta)

Conselho Municipal de Educação

Conselho Tutelar

Conselho Escolar

Conselho do FUNDEF

Conselho Municipal de Assistência Social

(continuação)

Conselho Municipal da Saúde

Outro. Qual? _____

Não. O FUNDEB é o primeiro conselho que participo.

11. Você participa ou participou de entidades estudantis?

Sim. Participei/participo de entidades estudantis na Educação Básica.

Sim. Participei/participo de entidades estudantis na Educação Superior.

Sim. Participei de entidades estudantis na Educação Básica e na Educação Superior.

Não. Nunca participei de entidades estudantis.

12. Você é ou já foi filiada/o a sindicatos?

Sim, eu sou filiada/o no sindicato da minha categoria profissional.

Já fui, mas não sou mais.

Nunca me filiei a entidades sindicais.

13. Você é ou já foi filiada/o a um partido político?

Sim, eu sou filiada/o.

Já fui, mas não sou mais.

Nunca me filiei, mas sou militante.

Nunca me filiei. Nem sou militante.

14. Das atividades abaixo relacionadas, quais são realizadas pelo seu conselho? (Esta pergunta admite mais de uma resposta)

Controle sobre a *distribuição* dos recursos do FUNDEB no município

Controle sobre a *transferência* dos recursos do FUNDEB ao município

Controle sobre a *aplicação* dos recursos do FUNDEB no município

Supervisão do Censo Escolar Anual na Rede Municipal de Ensino

Supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual (PLOA) do município

Fiscalização dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE

Fiscalização dos recursos do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos

Nenhuma destas

15. Das atividades abaixo relacionadas, quais delas você realiza como conselheira/o do FUNDEB? (Esta pergunta admite mais de uma resposta)

Participo das reuniões

Participo de visitas nas escolas para fiscalizar o Transporte Escolar

Participo da elaboração do parecer de prestação de contas do conselho

Analiso a folha de pagamento da Prefeitura paga com os recursos do FUNDEB

Analiso documentos referentes à *licitação* de obras e/ou serviços realizados com recursos do FUNDEB

Analiso documentos referentes à *empenho* de obras e/ou serviços realizados com recursos do FUNDEB

Analiso documentos referentes à *liquidação* de obras e/ou serviços realizados com recursos do FUNDEB

Analiso documentos referentes à *pagamento* de obras e/ou serviços realizados com recursos do FUNDEB

16. Você já participou de atividades, cursos ou encontros de formação para conselheiras/os? Quais? (Esta pergunta admite mais de uma resposta)

Formação pela Escola - FNDE

Curso de Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho

Fórum Permanente de Controle dos Recursos da Educação

Outro(s). Qual(is)? _____

Não.

17. O Conselho do FUNDEB de seu município costuma ter acesso à folha de pagamento e demais documentos referentes às despesas pagas com recursos do fundo?

Sim. A prefeitura disponibiliza todos os documentos que são solicitados.

Às vezes, pois nem sempre são disponibilizados os documentos solicitados.

Raramente é solicitado este tipo de documentação à prefeitura.

Não. Estes documentos não são disponibilizados pela prefeitura.

18. Considerando o acesso a documentos e informações disponibilizadas pela prefeitura, como você descreveria a relação entre Prefeitura e Conselho do FUNDEB?

Muito boa. Temos acesso a tudo que solicitamos.

Boa. Temos acesso a tudo que solicitamos, mas o atendimento demora.

(conclusão)

Regular. Alguns documentos e informações não são disponibilizados.

Ruim. Só conseguimos alguma informação depois de muita discussão e/ou envolvendo outros órgãos.

Péssima. Nunca conseguimos documentos e informações através da Prefeitura.

19. De todas as atividades que você desempenha ou já desempenhou como conselheiro/a do FUNDEB, cite uma que você considera a mais importante. Por quê? _____

20. Você percebe se a existência do conselho do FUNDEB contribui com a democracia no município?

Sim Em parte Não Não sei

21. Qual o principal motivo para sua resposta anterior? _____

22. Como você avalia sua experiência como conselheira/o do FUNDEB?

Muito boa Boa Regular Ruim Péssima

23. Qual o principal motivo para sua resposta anterior? _____

24. Você gostaria de fazer alguma outra consideração sobre estes temas? _____

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AS CONSELHEIRAS DO CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDEB DE QUATRO BARRAS/PR

(continua)

Roteiro para entrevistas com Conselheiras/os do CACS-FUNDEB de Quatro Barras

A Dados básicos de perfil

1. Sexo: Feminino Masculino
2. Você reside em Quatro Barras?
3. Atividade Profissional:
4. Idade:
Escolaridade (buscar saber detalhes: até que série quando incompleto, qual nível e área da pós-graduação, etc...):

B Dados sobre representação no CACS/FUNDEB

6. Você está com mandato ativo no Conselho do FUNDEB? Desde que ano? Titular ou Suplente?
7. Que categoria/grupo você representa no Conselho do FUNDEB atualmente? Você já foi conselheira/o em outro período? Quando? Como titular ou suplente?
8. Representando qual categoria?
Houve processo de eleição para a escolha dos representantes da sua categoria? Como foi este processo? Como você ficou sabendo dele?
9. Você é ou já foi presidente ou vice-presidente do Conselho do FUNDEB? Como se dá o processo de escolha destas funções no conselho?
10. O que levou você a ser um/a conselheiro/a do FUNDEB?

C Relação com outros conselhos e organizações políticas

12. Você é ou já foi conselheira/o em algum outro Conselho? Qual? Em que período/ano? Você participa ou já participou de alguma organização política (Partido Político, Grêmio Estudantil, Sindicato...)? Qual? Em que período?
Como você descreveria sua participação nesta (s) organização (ões)? Você fazia parte da direção? Organizava atividades?

D Estrutura do CACS/FUNDEB no Município

15. O Conselho do FUNDEB possui uma estrutura física e administrativa própria? Há pessoas encarregadas da parte administrativa? São conselheiros ou servidores da prefeitura? Qual a periodicidade das reuniões? Quem organiza a agenda e faz o contato para convocação de reuniões e com outros órgãos, como Secretaria de Finanças, por exemplo?
16. Algum/a conselheiro/a é cedido para estas atividades?
Em alguns municípios, conforme permitido pela legislação, o Conselho do FUNDEB é constituído como uma câmara do Conselho Municipal de Educação. O que você pensa sobre esta estrutura? Você acha que seria uma alternativa positiva em seu município? Por quê?

E Experiências e percepções na atuação como conselheira/o

18. Quais são os documentos que você tem acesso como conselheiro/a? Quem disponibiliza estes documentos? Há dificuldades para consegui-los? Quais? Por quê?
Que dinâmica de trabalho vocês usam para realizar a análise dos documentos? Quem participa? Recebem algum apoio externo, de técnicos não conselheiros ou de algum órgão de controle, por exemplo?
19. Em sua opinião, a composição do conselho em seu município é representativa? Você acha que ela poderia ser diferente? Por quê?
20. Como você descreve sua atuação no conselho?
De maneira geral, você participa das atividades do conselho? Quais atividades (reuniões, análise documentos, visitas às escolas ou SME)? Quais conselheiros lhe acompanham, geralmente?
21. Você encontrou dificuldade para desempenhar alguma atividade? Qual (is)? Por quê? Você procurou alguém para lhe ajudar?
Há algumas funções previstas para as/os conselheiras/os do FUNDEB, como examinar documentos financeiros e orçamentários; emitir parecer para prestação de contas ao Tribunal de Contas; fiscalizar o transporte escolar, entre outras. Das que você já participou/realizou, qual você considera a mais importante? Por quê?
22. Durante sua atuação como conselheira/o surgiram conflitos entre os membros do Conselho? De que tipo? Como foram resolvidos?

(conclusão)

26. Qual sua avaliação quanto à experiência de ser/ter sido conselheira/o? Positiva/negativa?
Você percebeu diferença na sua atuação na escola ou na comunidade?

27. Você percebe se a existência do conselho do FUNDEB contribui com a democracia no município? Por quê? De que forma?

F Formação de conselheiras/os e financiamento da educação

28. Você já participou de encontros de conselheiras/os ou atividades/cursos de formação de conselheiras/os? Qual (is)? Em que anos (s)? Quem organizou?

29. Antes de participar do Conselho do FUNDEB você já conhecia algo sobre financiamento da educação pública? Já sabia o que era o FUNDEB? Descreva como este tema surgiu para você.

30. Qual a sua familiaridade com as leis e normas que regulamentam o uso dos recursos da educação? Tem alguma que você acredita ser fundamental conhecer para exercer suas funções de conselheira/o?

31. Você gostaria de fazer alguma outra consideração sobre estes temas? Alguma sugestão referente aos conselhos do FUNDEB?