



## **TRABALHOS PARA DISCUSSÃO**

### **FUNDEF: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA OU CONSELHO GOVERNAMENTAL COM PARTICIPAÇÃO TUTELADA?**

**Carlos Sant'Anna Guimarães  
Henrique Guimarães**

**N. 204/2008**

**Julho/2008**

Governo Federal  
Ministério da Educação

Fundação Joaquim Nabuco  
Diretoria de Pesquisas Sociais

A Diretoria de Pesquisas Sociais (Dipes) – que é parte integrante da Fundação Joaquim Nabuco, instituição criada por iniciativa de Gilberto Freyre, em 1949 – desenvolve estudos e pesquisas que buscam compreender e analisar a realidade do Norte e Nordeste do Brasil, nos seus aspectos sociais, econômicos, políticos, históricos, ambientais, educacionais, populacionais e culturais, através da produção, acumulação e difusão de conhecimentos que possam contribuir para elevar a qualidade de vida da população.

O objetivo da série Trabalhos para Discussão é submeter a debate textos resultantes de estudos realizados na Dipes, propiciando aos respectivos interessados o confronto de seus dados e de suas idéias com experiências, pontos de vista e opiniões da comunidade de interessados, razão pela qual têm sentido declaradamente preliminar e experimental, estando abertos a críticas e sugestões, que podem ser enviadas ao endereço abaixo:

DIRETORIA DE PESQUISAS SOCIAIS  
Rua Dois Irmãos, 92, Apipucos, Recife, PE. CEP: 52071-440. Tel.: (081) 3073-6464. Fax: (81) 3073-6483  
E-mail: [inpso@fundaj.gov.br](mailto:inpso@fundaj.gov.br) – Home Page: <http://www.fundaj.gov.br>

# FUNDEF: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA OU CONSELHO GOVERNAMENTAL COM PARTICIPAÇÃO TUTELADA?<sup>1</sup>

Carlos Sant'Anna Guimarães\*  
Henrique Guimarães\*

## 1. Introdução

A partir da segunda metade da década de 1990, o governo federal transferiu os serviços de saúde e educação (ensino fundamental) para os municípios como decorrência do novo desenho institucional implementado pela Constituição de 1988. Conforme Souza (2005), atualmente os serviços de educação fundamental e saúde são providos pelos governos locais. Essas duas políticas sociais, do ponto de vista quantitativo, são exemplos de sucesso da municipalização (GUIMARÃES e SILVA, 2007).

No caso da política de educação, o Fundef é apontado como o principal responsável pelo processo de municipalização do ensino fundamental. O Fundo é considerado como uma inovação institucional em termos de desenho de política social e de redistribuição dos recursos, na medida em que criou uma estrutura de incentivos suficientemente atraente, capaz de obter a adesão dos municípios para a sua implementação.

A Constituição Federal de 1988 determina que Estados, Municípios e Distrito Federal apliquem, no mínimo, 25% das suas receitas de impostos e transferências na educação (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE), enquanto que a União proveria não menos que 18% das suas receitas. Em 1996, o governo federal encaminhou uma PEC (Proposta de Emenda Constitucional) de criação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). A Emenda Constitucional n.º 14 (EC 14) aprovada em setembro de 1996, regulamentado pela Lei n.º

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado na Conferência Internacional Educação, Globalização e Cidadania. Novas Perspectivas da Sociologia da Educação realizada em João Pessoa – PB entre 19 e 22 de fevereiro de 2008.

\* Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco – Recife, PE - BRASIL.

\* Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco – Recife, PE - BRASIL.

9.424/96 e pelo decreto lei 2.264 de junho de 1997 instituiu o fundo com vigência de 10 anos e obrigou a aplicação de , no mínimo, 60% dos recursos do Fundo para a capacitação e remuneração dos professores/profissionais da educação e os 40% restantes para manutenção do ensino. Fundo Estadual de natureza contábil<sup>2</sup>, o Fundef era composto por 15% dos recursos provenientes do FPE, FPM, ICMS, IPI-Exp, Ressarcimento pela Desoneração de Exportações – Lei Complementar nº. 87/96 – Lei Kandir<sup>3</sup>. A implementação do Fundef teve início no Estado do Pará no ano de 1997, e no ano seguinte, 1998, foi implementado nas demais unidades da federação. Após a EC 14, 60% dos recursos já destinados à educação (o que representaria 15% dos 25% constitucionais) deveriam ser repassados para o ensino fundamental, sendo a União responsável pela complementação desses recursos caso os Estados/Municípios/DF não atingissem o valor mínimo aluno/ano estipulado pelo presidente da República (somente assim haveria entrada de dinheiro novo no Fundef).

A lei que regulamenta o Fundef estabeleceu, no seu artigo 4º, a criação do conselho de acompanhamento e controle social (Cacs), no âmbito de cada uma das três esferas governamentais. Esses conselhos foram previstos como órgãos de caráter fiscalizador, mas teriam também outras funções, como acompanhar e controlar a aplicação correta dos recursos e transferências, além de analisar os dados enviados pelos municípios e Estados para o Censo Escolar. Vale salientar que essa fiscalização compete não apenas aos Cacs's, mas também ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.

A literatura aponta para os entraves ao funcionamento dessa instância de controle. Davies (1999) e Verhine (2003) salientam que em muitos municípios os conselhos não foram criados, e em outros só foram formados depois de três anos de recebimento dos recursos do Fundef, demonstrando-se certa lassidão na obrigação de instituir o conselho para recebimento de recursos.

Em dezembro de 2006, o Fundo completou dez anos de existência, data definida para o seu término. Uma das suas promessas era reduzir as desigualdades escolares entre Estados e

---

<sup>2</sup> Estadual porque foi constituído no âmbito de cada estado; de natureza contábil por atrelar-se apenas a alocação e redistribuição desses recursos.

<sup>3</sup> FPE – Fundo de Participação dos Estados; FPM – Fundo de Participação dos Municípios; ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços; IPI-Exp. – Imposto sobre Produtos Industrializados referentes aos produtos exportados; e os recursos, a título de compensação financeira, pela perda de receitas decorrentes da desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87 de 13.09.96, conhecida como “Lei Kandir”.

municípios, além de democratizar o acesso à educação. Quanto aos conselhos, cabia a eles zelar pelo bom uso dos recursos públicos destinados ao ensino fundamental, ou seja, exercer um papel fiscalizador. Os conselhos conseguiram cumprir com a sua missão ou tornaram-se espaços de captura do poder executivo municipal?

O objetivo deste trabalho é o de analisar a atuação dos conselhos municipais de acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundef, como mecanismo de gestão democrática e controle social sobre o sistema público de ensino. O artigo apresenta e discute os resultados preliminares de pesquisa realizada junto aos conselheiros dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef nos municípios da Região Metropolitana do Recife (RMR). Procura-se responder às seguintes questões: Em que medida os Cacs's realizam um efetivo controle social? São os Cacs's espaços de captura do poder municipal? Quem participa desses conselhos?

O texto está dividido em sete partes, inclusive esta introdução. Na segunda parte é apresentado o desenho metodológico do estudo. Em seguida, fazemos uma discussão sobre gestão democrática na educação. Na quarta seção, são apresentados os conceitos de participação cidadã e controle social. A quinta parte é dedicada a uma descrição do Fundef e suas inovações institucionais. Na sexta seção do texto apresentamos e discutimos os resultados da pesquisa e, por fim, tecemos alguns comentários à guisa de conclusão.

## **2. O desenho metodológico**

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa pode ser definida como um estudo quantitativo de corte transversal (RICHARDSON, 1999), também chamado de interseccional (BABBIE, 1999). Esse desenho de pesquisa possibilita capturar e analisar dados de um determinado momento histórico, descrever o objeto de análise e estabelecer correlações entre variáveis. Assim, os dados aqui apresentados referem-se a um determinado período e, dada a sua amostra, não permite fazer inferências para o estado de Pernambuco.

O instrumento de coleta foi o questionário formado por quarenta e oito questões. Os dados aqui analisados foram coletados no período de janeiro a abril de 2005 e referem-se aos Cacs's da RMR. Esta microrregião é formada por 14 municípios, a saber: Recife, Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão, Camaragibe, São Lourenço da Mata, Moreno, Olinda,

Paulista, Abreu e Lima, Igarassu, Itapissuma, Itamaracá e Araçoiaba. A amostra foi composta por 76 conselheiros distribuídos em todos os municípios da RMR, ressaltando que essa pesquisa se propôs a ser um estudo de caráter exploratório, uma vez que não existiam dados ou informações acerca da participação sociopolítica dos conselheiros do Fundef no estado de Pernambuco.

### **3. Gestão democrática da educação**

O formato institucional plasmado a partir de 1988, o qual soma descentralização político-administrativa, participação popular e controle social, está alicerçado na concepção de cidadania ativa, segundo a qual a sociedade civil é um ator político importante e capaz de contribuir no processo de formulação e fiscalização de políticas públicas. Esse novo modelo de políticas sociais teve sua implementação inicialmente na área de saúde, se expandido rapidamente para as demais áreas de proteção social. Assim, há os conselhos de Assistência Social, da Criança e do Adolescente, de Educação, da Merenda Escolar, de Emprego e dos programas de Agricultura Familiar entre muitos outros<sup>4</sup>.

Outro elemento importante desse mesmo processo foi o reconhecimento do município como ente federativo e como espaço privilegiado de participação. Tal fato confundiu, em um primeiro momento, muitos analistas que tomaram descentralização quase como sinônimo de democratização. Para Dawbor (1994), por exemplo, o município possibilita uma democratização das decisões, na medida em que o cidadão pode intervir com muito mais clareza e facilidade em assuntos dos quais tem conhecimento direto, sem a mediação de grandes estruturas políticas.

Incorria-se assim na “falácia da proximidade” (MELO, 2003, p. 6). Ou seja, quanto mais próximo fisicamente do cidadão, maior o potencial democrático das instituições estatais. A literatura especializada já demonstrou que a solução dessa equação não seria obtida apenas devido à proximidade física. Essa não seria condição suficiente nem garantia de mais democracia.

O princípio da gestão democrática do ensino público inscrito na Carta de 1988, no seu art. 206, inciso VI e consagrado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB/96, art. 3º, inciso VIII, não se apresenta de maneira clara e precisa. A LDB/96

---

<sup>4</sup> Segundo o IBGE (2003), em 2001, havia mais de 28 mil conselhos setoriais em mais de 13 áreas ou setores de governo.

informa que as normas e regras da gestão democrática devem atender as características locais e os princípios de participação dos profissionais na elaboração do projeto pedagógico da escola e da comunidade escolar em conselhos escolares ou equivalentes (MENDONÇA, 2000). Como se verifica, a legislação não explicita um modelo de gestão democrática, quanto muito indica os parâmetros desse modelo. A lei federal remete à legislação estadual e municipal a competência para definir as regras de funcionamento, obedecendo aos parâmetros nacionais, da gestão democrática. Se por um lado abre espaço para a criatividade existente nas municipalidades, por meio da participação de uma sociedade civil ainda que emergente, por outro, possibilita à perpetuação dos mesmos grupos no poder local.

Uma gestão democrática consiste na incorporação da sociedade civil de maneira autônoma em todo processo decisório. Essa autonomia se expressa por meio de uma atuação independente do poder executivo municipal, com real possibilidade de deliberar sobre as questões em pauta. Sem perder de vista que a sociedade civil pode ter também uma atuação cooperativa, ou seja, ser um parceiro do poder público (GUIMARÃES, 2006).

Importante destacar que, para que uma gestão seja caracterizada como efetivamente democrática, não basta apenas que a sociedade civil discuta e participe dos conselhos. É fundamental que a sociedade civil consiga fazer com que os conselhos sejam arenas efetivamente decisórias das políticas públicas. Nesse sentido, faz-se necessário romper com velhas práticas políticas, explorando ao máximo as potencialidades desse novo formato institucional (GUIMARÃES, 2006). Assim, uma gestão é democrática e participativa quando a sociedade civil tem acesso a informações governamentais relevantes (informações orçamentárias, por exemplo), acompanha, fiscaliza, é capaz de impor vetos e até mesmo redirecionar uma determinada política pública.

Conforme a assertiva acima, o controle social, que é um componente da gestão democrática, designa várias ações e mecanismos por meio dos quais a sociedade civil sabe, conhece e interfere na elaboração e gestão das políticas públicas. Cabe frisar que não basta apenas que o Poder público forneça informações físico-financeiras como normalmente ocorre. A sociedade civil precisa saber também como funciona o aparelho estatal.

#### **4. Participação cívica e controle social**

Devido à inexistência de uma definição precisa, o conceito de participação é empregado para nomear diversas atividades desiguais: desde a simples presença física (com pequena ou nenhuma contribuição ao processo decisório); o ato de votar nas eleições; a elaboração de proposta de intervenção na administração pública; a atuação em movimentos sociais reivindicatórios e até a militância partidária.

A discussão concernente à participação da sociedade civil na esfera pública, tendo os conselhos como um dos exemplos dessa nova institucionalidade, traz para o debate a noção de participação cívica ou participação cidadã. Esta pode ser apreendida como o direito dos cidadãos de participar das discussões e dos processos decisórios dos assuntos de interesse público. Isto aponta para o fortalecimento da sociedade civil e para uma democratização das estruturas estatais, de modo a incorporar essa mesma sociedade civil nos processos de discussão, decisão e controle sobre a coisa pública. O aspecto essencial da idéia de participação cidadã refere-se à institucionalização da participação, ou seja, a inclusão da sociedade civil no arcabouço jurídico institucional (GOHN, 1997 e 2004). O conceito articula dois elementos contraditórios: participação como “fazer ou tomar parte”, o que significaria expressar e defender interesses, identidades e valores, isto é, o campo propício aos particularismos; cidadania na sua acepção cívica, com ênfase nas dimensões da universalidade, generalidade, igualdade de direitos, solidariedade, responsabilidade e deveres (TEIXEIRA, 2001).

Pateman (1992), ao esboçar a sua teoria participativa da democracia, argumenta que a pura e simples existência de instituições estatais representativas no nível nacional não satisfaz à democracia. É necessário que o “máximo de participação” dos indivíduos ocorra em outras esferas. A autora destaca o local de trabalho. Ela ainda observa que as atitudes e qualidades necessárias à participação desenvolvem-se no próprio processo participativo. Na teoria da democracia participativa sugerida por Pateman (1992, p. 61), a “participação” refere-se à participação (igual) na tomada de decisão, e ‘igualdade política’ refere-se à igualdade de poder na determinação das conseqüências das decisões”. Como se vê, a condição ideal para uma participação efetiva exige uma igualdade de condições, isto é, reclama o estabelecimento de relações simétricas entre os envolvidos. Esta simetria é relativa a



diversos recursos, como por exemplo, ao acesso irrestrito a todas as informações dos assuntos em debate nas instâncias participativas.

A participação cívica, conforme Putnam (1996, p. 177), articula-se com o conceito de capital social. Segundo o qual, “o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. Esse autor sugere que existe uma forte correlação entre a existência de associações cívicas e o desempenho das instituições públicas. De acordo com este argumento, o desenvolvimento da democracia relaciona-se com a capacidade de uma determinada sociedade criar e desenvolver relações de confiança que possibilitem solucionar dilemas de ação coletiva. O nível de participação cívica pode ser capturado pela existência de associações civis<sup>5</sup>.

Em consonância com o veio teórico sugerido por Pateman (1992), Jacobi (1992) assevera que o principal objetivo da participação cidadã é o de promover o contato direto entre cidadãos e instituições estatais, de modo que os reais interesses e concepções político-sociais da sociedade sejam levados em consideração no processo decisório governamental. Esse autor ressalta ainda que o requisito básico para a efetivação da participação é a existência de atores coletivos capazes de uma participação ativa e representativa, de modo a romper com os procedimentos autoritários, populistas e clientelistas.

A efetivação do controle social radica no processo de participação que, para se realizar, não prescinde encarar o poder e abrir espaços. Por conseguinte, a participação não é ausência, superação, eliminação do poder, mas uma forma de compartilhá-lo. O controle social não se refere apenas à prestação de contas dos gastos públicos dos órgãos governamentais à sociedade, mas, sobretudo, a uma prática societária de envolvimento da sociedade civil nos negócios públicos, ou seja, como um direito coletivo de saber sobre o uso dos recursos e bens públicos e também de questionar as autoridades governamentais.

---

<sup>5</sup> Importante frisar que não assumimos na sua totalidade a hipótese de Putnam, pois defendemos que se deve levar em consideração não apenas o número de associação, mas também a qualidade dessas organizações, bem como o tipo de participação dos seus associados.

## **5. A inovação institucional do Fundef**

O desenho institucional do Fundef estabelecia que os seus recursos seriam distribuídos de acordo com a quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental do ano anterior, segundo os dados fornecidos pelo Censo Escolar, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), e segundo um coeficiente de participação calculado pelo Mec, o qual leva em conta o total de alunos matriculados no Estado e em cada um dos municípios que o compõem. Esse coeficiente é multiplicado pela estimativa do valor mínimo nacional do custo aluno-ano, definido pelo governo federal, que, para tanto, leva em conta uma previsão de receita total para o Fundo e a matrícula total no ensino fundamental realizada por todas as escolas públicas do país. Quando os recursos do Fundo, no âmbito de um Estado, não alcançam o valor mínimo anual do custo aluno estimado, o governo federal faz a complementação dos recursos necessários.

Os objetivos estratégicos do Fundef eram: promover a efetiva descentralização, justiça social, equidade educacional, melhoria da educação e valorização do magistério. A inovação do Fundef reside no direcionamento (descentralização) dos recursos especificamente para o nível fundamental e no montante de recursos de acordo com o número de alunos matriculados. Impedindo assim as práticas anteriores realizadas pelos prefeitos que direcionavam recursos para ações de maior visibilidade política, e até mesmo para outros setores que não o educacional. A associação entre número de matrículas no ensino fundamental a recursos financeiros induz à municipalização do ensino fundamental. Uma consequência dessa política é a promoção de uma verdadeira “caça” por alunos, o que acarretou o surgimento dos chamados “alunos fantasmas”. Pois, o estudante passa a ser visto como sinônimo de recurso financeiro. Assistia-se, assim, a uma corrida por alunos, ou seja, por mais recursos. Não significando melhoria da qualidade da educação.

Davies (1999) observa que o governo federal faz cortesia com o chapéu alheio (de estados e municípios), já que, de acordo com suas análises, a maior parte dos recursos destinados à educação fundamental são provenientes de Estados e Municípios, e não da União. Ou seja, o governo federal reduziu sua carga de responsabilidade para com a educação após a criação do Fundef.

### *5.1. Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef*

A lei que regulamentou o Fundo também previa a constituição - nos planos federal, estadual e municipal - de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundef, cabendo a cada esfera administrativa editar normas para regular o seu funcionamento. No âmbito municipal, a lei estabeleceu que o conselho deveria ser constituído por, no mínimo, quatro membros, representando, respectivamente: a secretaria municipal de educação ou órgão equivalente; os professores e diretores das escolas públicas do ensino fundamental; os pais de alunos; os servidores das escolas públicas do ensino fundamental e o representante do Conselho Municipal de Educação, se o mesmo existisse. O conselho tinha ainda a incumbência de supervisionar o censo escolar anual. A lei determinava que o conselho não deveria ter uma estrutura administrativa própria e seus membros não perceberiam qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, em reunião ordinária ou extraordinária.

Os membros do conselho deveriam ser indicados pelos segmentos que representam. A nomeação dos membros seria por ato específico do Executivo, o que não significava que o conselho tivesse qualquer vinculação com esse poder, uma vez que deveria ser autônomo, sendo aconselhável ainda que o seu presidente não fosse representante do governo, devendo ser escolhido pelos membros. O conselho deveria reunir-se mensalmente e teria como atribuições básicas acompanhar a elaboração do orçamento anual e acompanhar o recolhimento de recursos devidos ao Fundef.

Considerando a composição dos colegiados nas esferas federal e estadual, nota-se que essa apresenta um perfil claramente estatal. Por sua vez no nível municipal, o Cac apresenta um caráter pró-sociedade civil, com base no que está formalmente proposto, uma vez que teria apenas um representante do poder público. A indicação correta e mais democrática dos representantes destes conselhos seria por pares. Ocorre que, em alguns casos, ela é feita pelo próprio membro do governo, havendo aí a possibilidade evidente de enviesamento, de perda da eficácia da fiscalização (DAVIES, 1999). No entanto, esse potencial democrático é muito limitado, seja por fatores de ordem sócio-política, seja por omissão de elementos decisivos para o processo de democratização, seja por imprecisões textuais que possibilitam diversidade de interpretação dos dispositivos legais.

No caso específico dos Cacs's, tem relevância especial o segmento representativo dos pais dos alunos, supostamente os principais interessados na melhoria da qualidade da educação. Assim, é condição indispensável a participação dos reais interessados, sem a qual a responsabilidade do Estado não se efetivará a contento. A participação tem como outra finalidade a realização da cidadania, que encontra receptividade no interior das lutas dos movimentos sociais, rompendo com a concepção de cidadania como outorga do Estado, para concebê-la como processo histórico de luta por direitos e pelo direito de usufruí-los.

Na sociedade brasileira, as relações entre governantes e entidades da sociedade civil estão assentadas no clientelismo e no fisiologismo, podendo, assim, plasmar uma mera fachada social para os conselhos que, sob essa fachada, representam e legitimam os interesses dos governantes.

Entre as imprecisões e omissões legais, apresenta-se como relevante a definição relacionada ao exercício da função de presidente do conselho. A lei não restringe a assunção por parte de qualquer representante dos segmentos estatais. A omissão de manifestação explícita quanto à questão deixa os governantes numa posição bastante cômoda em relação à condução dos seus interesses. Outro fator limitante do potencial democrático reside na lei que, ao estabelecer a composição mínima desse colegiado, deixa a possibilidade de ampliação do número de membros nos conselhos, com o objetivo de ter mais representantes estatais do que da sociedade.

Duas outras questões que contribuem para a debilidade da participação da sociedade civil, também apontadas nos estudos elaborados por Davies (1999), merecem atenção. A primeira se refere à disponibilidade de horário de funcionamento: os representantes governamentais têm sua participação contabilizada como atividade profissional, o que, além de não se constituir como um trabalho gratuito, os isenta de constrangimentos acarretados por eventuais saídas durante o expediente. Os representantes da sociedade civil, ao contrário, mesmo que demonstrem interesse, têm sua participação limitada (por não serem liberados, com remuneração), o que possibilita um maior controle do processo de decisão por parte daqueles em detrimento destes. A segunda questão diz respeito à capacitação técnica para análise da documentação contábil (se e quando for encaminhada) relativa à receita do Fundo e à aplicação dos recursos no ensino fundamental e na valorização do magistério. As

rubricas pouco esclarecem sobre as receitas e aplicação dos recursos. Se os representantes não-governamentais, geralmente leigos no assunto, não receberem uma formação para esta análise, poderão ser induzidos a aceitar a apreciação feita pelos representantes estatais, possivelmente mais informados e preparados tecnicamente, até para fazer convergir a interpretação dos dados orçamentários a interesses específicos.

#### **6. A experiência dos Cacs's: esfera pública ou de instância governamental?**

O estudo foi realizado com o objetivo de analisar a atuação dos Cacs's como mecanismos de participação da sociedade, conjugado com o princípio da gestão democrática e do controle social na educação. O foco do estudo foi voltado para verificar, dentro do espaço participativo dos conselhos, a efetividade, a qualidade e as condições de participação social dentro desta esfera de fiscalização e acompanhamento dos gastos públicos. Os principais resultados obtidos na pesquisa de campo serão analisados nesta seção do artigo. O primeiro foco da pesquisa foi identificar o perfil dos conselheiros do Cacs na RMR, quais as principais características pessoais e ocupacionais de cada conselheiro investigado. Foram estabelecidas as questões de gênero, idade, ocupação principal e nível de escolaridade como as mais relevantes para o estabelecimento deste perfil.

<b>Sexo</b>		<b>Idade</b>	<b>Profissão</b>			<b>Escolaridade</b>
Masculino	Feminino	Média	Professor	Pedagogo	Outras	Anos concluídos com sucesso
26%	74%	43	64,5%	7,9%	27,6%	14

**Quadro 1**

Em resumo os conselheiros na RMR são majoritariamente do sexo feminino (74%); professoras (64,5%); apresentam uma média de escolaridade de 14 anos de estudos completados com sucesso e idade média de 43 anos. Um ponto bastante relevante identificado foi o alto grau de inserção do poder público local no espaço dos conselhos. As reuniões ocorrem predominantemente no prédio da Prefeitura ou da Secretaria de Educação do município, os conselheiros são majoritariamente servidores públicos municipais tendo

conseqüentemente laços diretos com o poder municipal e uma baixa participação dos setores ligados à iniciativa privada como mostra o quadro 2.

Local das reuniões do CACS			Principal empregador dos conselheiros				
Prefeitura	SME	Outros	Governo municipal	Governo estadual	Governo federal	Iniciativa privada	Outros
9,2%	65,8%	25%	75%	9,2%	1,3%	5,3%	9,2%

**Quadro 2**

Outro dado importante levantado pela pesquisa é que apenas 35% dos entrevistados afirmaram que nunca tinham atuado antes como conselheiros do Fundef, isso denotando uma pouca rotatividade de conselheiros dentro dos municípios da RMR.

Um dado relevante e muito ilustrativo sobre a forte influência do poder público local sobre as ações dos conselhos do Fundef na RMR aparece na questão sobre quem exerce a presidência dos conselhos em cada município. As respostas indicaram que os representantes da prefeitura, em sua maioria secretários municipais de educação, e representantes de outras secretarias (68,4% dos casos) ocupam a presidência do conselho que deve, por **natureza**, fiscalizar as ações da própria Secretaria Municipal de Educação.

A participação dos pais dos alunos, setor da sociedade que por natureza deveria participar mais efetivamente nas ações e decisões do conselho, é por demais tímida (apenas 1,3% dos casos). O percentual de conselheiros que responderam que não sabe quem exerce a presidência do conselho (17,2%) chama a atenção e denota uma participação frágil ou mesmo uma ausência de participação efetiva nas reuniões do conselho. A tabela 1 ilustra essas assunções.

Os dados mostram que existe uma boa disponibilização de informações por parte das Secretarias Municipais de Educação. Cerca de 70% dos conselheiros afirmaram ter acesso às informações. Por sua vez, 17,2% afirmaram não saber se havia ou não disponibilização de informações. Foi verificado também que apenas 37% dos conselhos realizam reuniões mensais. Os demais apontam para períodos longos e irregulares nas reuniões. Apesar

Quem exerce a presidência do conselho	%	% Acumulado
Secretário de Educação	36,8	36,8
Representante da SME	26,3	63,2
Representante da Secretaria de Finanças	1,3	64,5
Representante da Secretaria da Fazenda	3,9	68,4
Representante dos pais de alunos	1,3	69,7
Representante dos professores	9,2	78,9
Representante dos servidores das escolas	1,3	80,2
Representante do sindicato	1,3	81,5
Representante do sindicato dos funcionários públicos	1,3	82,8
Não sabe	17,2	100
Total = 76 casos	100	

**Tabela 1**

disto 75% dos conselheiros afirmaram participar de todas ou da maioria das reuniões.

O quadro 3 mostra uma situação peculiar onde a maior parte dos conselheiros afirma conhecer as despesas que podem ser feitas com os recursos do Fundef, enquanto que apontam para a existência de dificuldades na compreensão da documentação necessária para a fiscalização dos recursos do fundo (considerando a soma dos que afirmaram ser difícil /muito difícil com os que afirmaram não saber responder se é fácil ou difícil). O certo é que se percebe claramente dificuldades no entendimento dos documentos. Os dados apontam também para uma situação efetiva de ausência de capacitação técnica específica para o exercício da função.

Conhecimento sobre os tipos de despesas permitidas pelo Fundef		Compreensão da documentação			Recebeu capacitação específica para a função		
Sim	Não	fácil	difícil ou muito difícil	não sabe	sim	Não	Não sabe
86,8%	13,2%	38,2%	34,2%	27,6%	32,9%	50,0%	17,1%

**Quadro 3**

A questão da representação no conselho também foi objeto de investigação. Constatamos uma representação mais elevada de membros do governo dentro do conselho em detrimento das outras categorias. Isto pode ser associado também à maior facilidade que os representantes do governo têm em participar das reuniões, uma vez que esta atividade faz parte das suas obrigações profissionais, não acontecendo com os conselheiros da sociedade civil, que após o expediente normal de trabalho ainda têm que se deslocar para as reuniões, tendo um maior custo pessoal e econômico para participar. A tabela 2 mostra a distribuição de representações por segmento dentro do conselho.

A pesquisa procurou verificar o grau de associativismo dos conselheiros quanto a partidos políticos, sindicatos e associações de classe, entidades civis ou Ongs. Um dos nossos pressupostos era de que o nível de associativismo entre os conselheiros seriam bastante significativo. Podemos observar que a variável “filiação a partidos políticos” quando cruzada com a variável “segmento que o conselheiro representa” observamos um percentual elevado de filiação a partidos por representantes do governo e uma baixa filiação dos membros da sociedade civil como fica evidenciado na tabela 3:

Fica patente o elevadíssimo percentual de filiação dos professores/diretores a sindicatos (provavelmente por que o custo de se associar é baixo e as vantagens são muitas, além da presença atuante do sindicato da categoria). Comportamento similar ocorre com os servidores das escolas públicas. Chama a atenção que a maioria dos conselheiros da sociedade civil não é filiada a sindicatos.



Segmento social	Filiação a Partidos Políticos			total
	Sim	Não	Não sabe	
Governo	57,1%	39,3%	3,6%	100% (28)
Professores/Diretores	36,8%	63,2%	0%	100% (19)
Sociedade civil	23,5%	76,5%	0%	100% (17)
Servidores de escolas públicas	37,5%	62,5%	0%	100% (08)
Não sabe	25,0%	75,0%	0%	100% (04)

**Tabela 3**

Segmento que representa	Filiação a Sindicatos			total
	Sim	Não	Não sabe	
Governo	46,4%	53,6%	0%	100% (28)
Professores/Diretores	94,7%	5,3%	0%	100% (19)
Sociedade civil	29,4%	70,6%	0%	100% (17)
Servidores de escolas públicas	62,5%	37,5%	0%	100% (08)
Não sabe	75,0%	25,0%	0%	100% (04)

**Tabela 4**

Segmento que representa	Participação em associações, Entidades civis ou Ongs			total
	Sim	Não	Não sabe	
Governo	17,9%	82,1%	0%	100% (28)
Professores/Diretores	5,3%	94,7%	0%	100% (19)
Sociedade civil	5,9%	94,1%	0%	100% (17)
Servidores de escolas públicas	12,5%	87,5%	0%	100% (08)
Não sabe	0%	100%	0%	100% (04)

**Tabela 5**

Por fim, a participação em associações, entidades civis ou Ongs em todas as categorias apresenta baixos percentuais, embora um pouco maior da média nacional, abaixo das expectativas de participação dos membros de conselhos gestores, confirmando a cultura cívica débil dos conselheiros do Fundef, como pode ser observado na tabela 5.

## **7. Considerações Finais**

O arcabouço normativo-jurídico erigido pela Constituição de 1988, baseado na descentralização das políticas públicas com participação popular na gestão, não modificou o padrão das relações políticas locais e intergovernamentais. Essa mudança não ocorrerá por decreto no âmbito de um tempo-espaço político de determinado governo. Para que sejam instaurados novos padrões de interação entre atores sociais, cujo poder de barganha é desprovido de equilíbrio, urge a instauração de uma nova dinâmica político-social que transforme a democracia política circunscrita a um largo espectro de fragilidades e vulnerabilidades em um regime de efetiva conquista democrática de direitos sociais.

Como podemos verificar, os Cacs's são espaços capturados pelo poder executivo municipal. O problema não se refere apenas ao exercício da presidência do conselho, mas também e, sobretudo, à capacidade de entender sobre os assuntos tratados, ou seja, capacidade de ler demonstrativos gerencias e exercer o controle social. Não obstante os dados se referirem apenas à Região Metropolitana do Recife, não é difícil supor como deve ser em municípios distantes da capital, com baixíssimo grau de organização e mobilização da sociedade civil.

O desenho institucional dos Cacs's permite que o Executivo municipal exerça o seu controle e manipule o seu funcionamento. O resultado desse trabalho corrobora trabalhos anteriores no que se refere ao pequeno, quase inexistente controle social exercido por esses conselhos.

Os possíveis avanços conquistados numa política de descentralização associada ao processo democrático permanecem à espera de mudanças no âmbito da cultura política que propiciem a participação da sociedade no debate e no processo de tomada de decisão da política pública de educação. Para tanto é preciso que a sociedade civil se robusteça e se tome para si a tarefa de democratizar o Estado.

## **Referências bibliográficas**

BABBIE, E. *Métodos de pesquisas de Survey*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*, São Paulo: Saraiva, 18ª edição, 1998.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

\_\_\_\_\_. Presidência da República / Casa Civil. Legislação constituída pelos Decretos nºs. 2.440, de 23 de dezembro de 1997; 2.935, de 11 de janeiro de 1999; 3.326, de 31 de dezembro de 1999; 3.742, de 1 de fevereiro de 2001; 4.103, de 24 de janeiro de 2003; 4.861, de 20 de outubro de 2003; 4.966, de 30 de janeiro de 2004, que fixam o valor mínimo anual por aluno, para o exercício de 1998 a 2004, de que trata o art. 6º, § 1º, da lei nº 9.24/96.

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

DAWBOR, L. *O que é poder local*, São Paulo: Brasiliense, 1994.

DEMO, P. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez, 1996

GOHN, M. G. “Os conselhos municipais e a gestão urbana”. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

\_\_\_\_\_. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção questões da nossa época, v. 84).

\_\_\_\_\_. *Teoria dos movimentos sociais*. São Paulo, Loyola, 1997.

GUIMARÃES, C. A. S. SILVA, L. P. Descentralização da Educação ou Municipalização das Matrículas? Dinâmica do FUNDEF na Região Metropolitana do Recife. In: 18º Encontro de Pesquisa Educacional do Norte e Nordeste, Maceió/AL, 2007.

GUIMARÃES, C. A. S. Conselhos municipais de educação: Comunidades em ação. Possibilidades e limites da participação política na gestão democrática da Educação. Relatório de pesquisa. Recife, 2006.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: Gestão pública 2001*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

JACOBI, P. *Participação e gerência nos serviços de saúde: desafios e limites no município de São Paulo*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, 26(2): 32-43, abr/jun. 1992.

MELO, M. A. Empowerment e governança no Brasil: questões conceituais e análise de preliminar de experiências selecionadas. Relatório. Recife, 2003.

MENDONÇA, E. A gestão democrática nos sistemas de ensino brasileiros: A intenção e o gesto. Trabalho apresentado na 23ª Reunião Anual da ANPED, 24 a 28 de setembro de 2000. Caxambu, MG. Disponível em <http://anped.org.br/0521t.htm>.

- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RICHARDSON, R. J et. al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.
- SOUZA, C. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. In: LUBAMBO, C.; COÊLHO, D. B.; MELO, M. A. *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.
- TEIXEIRA, E. *O local e o global: limites e desafios da participação*. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.
- VERHINE, R. E, et. al. Impactos do Fundef: o caso da Bahia. In: 16º Encontro de Pesquisa Educacional do Norte e Nordeste, 2003, ARACAJÚ - SE. Universidade Federal de Sergipe, 2003. p. 1-15.

## TRABALHOS PARA DISCUSSÃO 2008

### **N. 199/2007**

**Título:** Algumas considerações teóricas e metodológicas sobre a abordagem biográfica, instrumento da pesquisa educacional e da formação: contribuição da Escola de Chicago e do Interacionismo Simbólico

**Autor:** José Batista Neto

Dezembro/2007

### **N. 200/2008**

**Título:** Migração e emprego precário na atividade de confecções em dois contextos distintos: São Paulo (SP) e Toritama (PE)

**Autores:** Renato Duarte e Wilson Fusco

Março/2008

### **N. 201/2008**

**Título:** Traçando o mapa, armando o diálogo: a produção do conhecimento do Departamento de Educação da Fundação Joaquim Nabuco – 1980/1995

**Autora:** Janirza (Jana) Cavalcante da Rocha Lima

Março/2008

### **N. 202**

**Título:** Vitória de Eduardo Campos (PSB) o fim de um ciclo político em PE

**Autor:** Túlio Velho Barreto

Abril/2008

### **N. 203**

**Título:** DE CLANDESTINOS A EMPREENDEDORES (Reflexões em torno do setor informal)

**Autora:** Maria do Socorro Pedrosa de Araújo

Junho/2008