

1 Introdução

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, é estabelecida política e, institucionalmente, a possibilidade concreta da vivência do controle social sobre as diversas ações dos entes federados nacionais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Observa-se concomitantemente à estruturação do regime democrático experiências da chamada democracia participativa, incorporando na sociedade brasileira espaços em que setores da população passam a acompanhar a gestão das políticas públicas. Em consonância com estas expectativas, a mesma constituição Federal e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.424/96 definiram com bastante nitidez as atribuições e a relevância do município como ente federativo, portador de autonomia e, ainda como responsável pela estruturação do seu próprio sistema de ensino. Outro aspecto relevante nesse processo é o fato de que a Constituição Federal e a nova LDB viabilizam a implantação do regime de colaboração entre aqueles entes.

Quando observamos, dentro do quadro político brasileiro, as instituições que se propõem a ser canal de participação da população diante das políticas públicas promovidas pelo Estado, podemos destacar os inúmeros conselhos instalados nos milhares de municípios brasileiros. Percebendo com maior atenção a raiz deste processo, podemos afirmar que, historicamente, a presença destes conselhos coincide com o processo de redemocratização inaugurado nos finais dos anos 70 e durante a década de 80. A princípio, estes conselhos eram compreendidos como conselhos comunitários, forjados pela política oficial do Estado, num processo que expressava a possibilidade de manifestação política dos movimentos e organizações sociais permitidas pelo regime até então em vigor.

Posteriormente, surgiram conselhos populares, nascidos a partir da iniciativa política da própria sociedade organizada, sem a interferência direta do Estado, justamente para exercer formas de pressão diante deste mesmo Estado, principalmente visando ao controle social sobre os recursos que deveriam atender às enormes demandas que existiam e ainda permanecem na sociedade brasileira.

Os conselhos relacionados diretamente ao aprimoramento e à ampliação das políticas públicas são o resultado da intensa mobilização social dos anos 80 e

tiveram um momento privilegiado na discussão da Constituição Federal de 1988. Os conselhos que analisamos neste trabalho tiveram como modelo a luta estabelecida pelo movimento sanitarista , que desembocara na construção do Conselho Nacional de Saúde e no próprio Sistema Único de Saúde. Na década de 90, este processo foi ampliado e, segundo Souza (2005 ,p.3) pode-se observar que:

“Nos idos de 1990, observou-se, portanto, a estruturação de novas redes associativas, dentre as quais a criação de Conselhos nas diversas áreas das políticas públicas do país amparados por ampla base legal, assumindo diversos formatos e funções, sendo caracteristicamente compostos por representantes do poder público e, conforme já assinalado, da sociedade civil, a exemplo das iniciativas em torno da criação dos Conselhos de Direitos de Assistência Social, de Saúde, de Educação, etc. Neste último caso, disseminam-se os Conselhos Escolares, os Conselhos de Classe e de Série, os Grêmios Estudantis, os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) e , especialmente, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACSS)”.

A idéia sobre a existência dos conselhos em uma sociedade democrática nos remete diretamente ao exercício do controle social, fenômeno este que consiste na criação de espaços institucionais em que acontece a participação na gestão das políticas públicas. Podemos identificar, neste quadro, a ação nos processos decisórios de novos sujeitos coletivos que não se confundem com os movimentos sociais que têm como natureza a autonomia diante do Estado.

Quando discutimos a ação política dos conselhos, desenvolvemos o referencial de análise a partir dos conceitos de sociedade civil e hegemonia, inseridos no pensamento de Gramsci. Neste sentido, como definido por Semeraro (1999,p 4) podemos afirmar que:

“ A novidade da noção de sociedade civil esboçada por Gramsci consiste no fato de que não foi pensada em função do Estado, em direção ao qual tudo deve ser orientado, como queria Hegel. Nem se reduz ao mundo exclusivo das relações econômicas burguesas, como queriam algumas interpretações das teorias de Marx. Para Gramsci, a sociedade civil é, antes de tudo, o extenso e complexo espaço público não estatal onde se estabelecem as iniciativas dos sujeitos modernos que com sua cultura, com seus valores ético-políticos e suas dinâmicas associativas chegam a formar as variáveis das identidades coletivas. É lugar, portanto, de grande importância política onde as classes subalternas são chamadas a desenvolver suas convicções e a lutar para um novo projeto, hegemônico enraizado na gestão democrática e popular de poder”.

Pensando a constituição dos conselhos como processo de construção da participação da sociedade civil, dois campos de ação política podem ser definidos. O primeiro, como concebe Leher (2005) vem da tradição do movimento operário. Neste sentido, conselhos tornam-se formas organizativas de participação política dos trabalhadores, principalmente enraizados na luta pela democracia substantiva, iniciando-se nos locais de trabalho, exigindo a participação direta sobre os rumos do processo produtivo e ampliando para a questão do Estado Nacional, envolvendo, nesta situação, as políticas sociais, tais como os Conselhos de Educação, de Saúde, etc.

Em um campo diferenciado, percebem-se os conselhos sob a lógica liberal, exercitando uma democracia formal, fortemente marcada pela institucionalidade e dando ênfase às questões de natureza técnica. Conseqüentemente, tornam-se impermeáveis à participação efetiva e transformadora da sociedade civil organizada, esvaziando, com isso, os conflitos existentes no interior da sociedade. De uma forma ainda mais incisiva, Leher exprime a idéia de conselhos vista sob a ótica liberal: “... *para os neoliberais e para os conservadores, os conselhos são formas de contenção da contradição e dos conflitos de classe, em nome da ordem estabelecida.*” (Leher, Idem,2004,p.25)

Na tradição da luta dos trabalhadores, contrapondo-se ao ideário liberal, a natureza dos conselhos está umbilicalmente ligada à democratização do Estado, construindo com isto um verdadeiro Estado Social, no qual o eixo central deve ser a ampliação dos direitos sociais e da esfera pública. Com isso, podemos afirmar que a idéia dos conselhos relaciona-se à autodeterminação e à autonomia dos trabalhadores em uma sociedade de classes.

Comparando as duas concepções clássicas sobre o papel e atuação dos conselhos, Leher (2005 , Ibid,p.30) afirma que :

“A apropriação feita pelo pensamento liberal e também pelo ‘neoliberalismo’ atribui aos conselhos um sentido completamente diferente daquele da esquerda: enquanto, para a esquerda, os conselhos objetivam assegurar a auto-organização e a auto-determinação dos trabalhadores (democracia como governo da maioria que vive do trabalho), para os liberais e, sobretudo, para os neoliberais, os conselhos são instrumentos para ampliar a privatização do estado (democracia como poder das classes possuidoras) conforme a lógica do capital.”

Neste sentido, a partir da compreensão dos setores liberais sobre a identidade dos conselhos, estes espaços são definidos como aqueles em que se presencia a predominância dos chamados ‘especialistas’, impondo uma visão eminentemente técnica diante da complexidade do Estado Moderno, e como aqueles em que os conflitos de interesses que perpassam a sociedade são abafados. Como consequência, a despolitização das discussões no interior dos conselhos torna-se um elemento freqüente e desejado, cede-se à necessidade da busca permanente do consenso social – expressão da impossibilidade de mudanças e rupturas na estrutura social.

Apesar das posições acima definidas, no caso específico da sociedade brasileira, setores dos movimentos sociais optaram pela participação nos conselhos criando novos parâmetros na relação entre sociedade e Estado. No entanto, ao apostar nestes espaços institucionais, para muitos, corre-se o risco do esvaziamento do poder de pressão da sociedade organizada.

É o dilema que enfrentam, por exemplo, setores do movimento sindical ligados aos trabalhadores da educação diante dos CACSs. Nossa pesquisa, com os conselhos de Duque de Caxias e do Rio de Janeiro, revelou que os representantes do movimento sindical, presentes nos CACSs não contam com o total apoio político para a sua participação. Isto é, o sindicato acompanha este espaço formalmente, porém é visível a posição de descrença quanto ao potencial de democratização das relações entre o Estado e a sociedade através dos CACSs.

Nem sempre a compreensão sobre os limites e possibilidades dos conselhos é bem definida pelos movimentos sociais. Paz (2004 ,p.22) afirma:

“Não podemos confundir os conselhos com os movimentos e fóruns, as instâncias próprias da sociedade civil. Nós teríamos, de um lado, O Estado (prefeitura , órgãos da prefeitura etc) e , de outro , as instâncias da sociedade civil. Temos, então, a partir da Constituição, um campo institucional de negociação política representada pelos conselhos. Os conselhos não são só governo e nem são só sociedade civil, são uma esfera pública. Temos que pensar dentro deste conceito de esfera pública, porque nos conselhos temos a idéia de que estes sejam paritários. Não substituem, no entanto, os órgãos de governo e nem os espaços da sociedade civil .“

Ao pensarmos este conceito de esfera pública e a intersecção entre o Estado e a sociedade civil, representados no espaço dos conselhos, cria-se o entendimento de que a participação nestes espaços pode fortalecer a vivência democrática à medida que avanços na ordem econômica, social e cultural se façam sentir. Os avanços econômicos se dão à proporção que o controle exercido por setores da sociedade civil, presentes nos conselhos, mesmo em condições não ideais, possibilita, através de denúncias, que os recursos públicos deixem de fluir pelos esquemas de corrupção.

Já os avanços sociais acontecem uma vez que a melhoria dos serviços públicos e dos indicadores sociais pode ser fruto da cobrança dos setores da sociedade presentes nos conselhos e, ademais, os avanços de ordem cultural também ocorrem, como consequência permanente do exercício da cidadania e do estímulo à cultura de participação com a responsabilidade diante do Estado e da esfera pública.

A hipótese que investigo neste trabalho sobre a natureza e a identidade dos conselhos de acompanhamento e controle refere-se às idéias que circulam sobre os aspectos acima. Por um lado, para determinados segmentos sociais, os conselhos são confundidos com movimentos transportados da sociedade civil para outro espaço de compreensão, ou seja, os conselhos tornam-se extensões do Estado (instâncias de apoio para prefeituras, órgãos da administração direta). Uma outra compreensão existente percebe que, a partir da Constituição Federal de 1988 e da própria ação política dos movimentos sociais, foi estabelecida a concepção dos conselhos como um campo institucional de permanente negociação política, atribuindo-lhes a idéia de uma esfera pública de intersecção entre o governo e a sociedade organizada (Paz, Idem,2004)

No caso específico do campo educacional, a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (Lei 9424/96) deveria ocorrer no prazo de 180 dias a contar da sua vigência legal. Segundo a legislação do Fundef, as atribuições destes conselhos são: acompanhar e controlar a repartição, a transferência, aplicação dos recursos do Fundef e, ainda, supervisionar o censo escolar anual.

Para que o conselho possa efetivamente desempenhar as suas atribuições legais, as suas tarefas básicas devem ser as seguintes:

- informar-se permanentemente sobre todas as transações de natureza financeira que são realizadas envolvendo recursos do Fundef, principalmente naquilo que diz respeito à utilização da parcela de recursos (mínimo de 60%) designada ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério;
- exigir a elaboração e cumprimento do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério;
- reunir-se, periodicamente, para analisar os diversos relatórios e demonstrativos que são elaborados pelos órgãos ligados ao poder executivo (estadual ou municipal) sobre os recursos diretamente relacionados ao Fundef;
- manifestar-se sobre os quadros e demonstrativos a serem encaminhados ao tribunal de informações relativas ao Fundef, formalizando e dando legitimidade ao esperado e necessário exercício do controle social sobre o Fundo;
- exigir dos dirigentes das escolas e da Secretaria de Educação, ou órgão equivalente, o cumprimento dos prazos estabelecidos para o fornecimento das informações solicitadas por ocasião da realização do Censo Escolar.

O debate sobre a eficácia dos Conselhos de Acompanhamento e Controle do Fundef está diretamente vinculado ao próprio sentido da existência da política de fundos.

Para especialistas, como Davies (2001 a) o Fundef ao destinar os recursos da educação para o ensino fundamental, produziu, como conseqüências, o esvaziamento e a inviabilização dos outros segmentos da educação, tais como a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos. Esta concentração de recursos no ensino fundamental levou a um desordenado processo de municipalização. Na visão de Araújo 2000, apud. Souza Junior (2004 p.3) ,a descentralização e municipalização promovidas pela criação do Fundef trouxeram diversos nós para o sistema educacional. Isto devido a atomização e à fragmentação de poder decisório, bem como ao desnível de recursos financeiros entre municípios e estados.

Pelo fato de a criação do Fundef ter-se constituído como o principal instrumento de política de descentralização promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), esta pesquisa busca situar e compreender a lógica que envolve as formas ou tentativas de controle social desenvolvidas nos CACSS do Fundef, tendo como objetivos o debate sobre a identidade, a natureza e a possibilidade dos conselhos do Fundef como elemento de articulação entre o Estado e a sociedade civil.

A idéia de participação social presente no contexto da criação dos conselhos do Fundef, foi justificada conceitualmente a partir da noção de *accountability*, termo de origem anglo-saxã, defendida por Bresser Pereira, principal formulador da reforma do Estado, iniciada em 1995.

Para Bresser Pereira, o que garante a *accountability* é o fato de o cidadão exercer com competência a fiscalização sobre o Estado. Para isto, duas condições se fazem necessárias. A primeira relaciona-se à necessidade de cidadãos conscientes e organizados, o que nos leva a deduzir a partir desse ponto a importância dos diversos conselhos como elementos legitimadores dessa estrutura social. A segunda situa-se a partir do Estado, devendo existir por parte deste facilitação e transparência de informações fundamentais para o pleno exercício da fiscalização por parte do cidadão.

Bresser Pereira, 1997b apud. Oliveira, (2002, p.145) identifica no *accountability* a própria possibilidade do avanço de democracia, na medida em que:

“... os políticos devem estar permanentemente prestando contas aos cidadãos. Quanto mais clara for a responsabilidade do político perante os cidadãos e a cobrança destes em relação ao governante, mais democrático será o regime”.

O que nos propomos a investigar nesta pesquisa é se de fato esta visão de *accountability*, identificada com o papel dos conselhos, aprofunda e amplia a prática democrática. Ou seja, sob o outro ponto de vista,

“...se os conselhos, na prática, abafam as contradições sociais, esvaziando os conflitos de interesse entre os setores sociais e, com isto, formalizando e institucionalizando o descompromisso do Estado com as reais necessidades da população”.(Oliveira, 2002,p.146-147)

Como professor em exercício no ensino médio na rede estadual de ensino, no município de Duque de Caxias e na Fundação de Apoio ao Ensino Técnico (FAETEC), o autor desse estudo tem contato com o movimento sindical nos dois municípios. Ao mesmo tempo desde o final da década de 90, tem participado de inúmeros cursos ligados à questão do financiamento da educação, a maior parte deles promovidos pelo movimento sindical. Em função desses aspectos surgiu o interesse em investigar detalhadamente a ação dos Conselhos de Acompanhamento do Fundef nos municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro, percebendo os limites do chamado controle social.

Duque de Caxias, município da Baixada Fluminense, região metropolitana do Rio de Janeiro, é percebido como um espaço de intensa atuação do movimento sindical ligado à luta pela educação pública de qualidade, isto através do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação (SEPE). A rede de ensino no município é reconhecidamente uma das mais estruturadas do Estado do Rio de Janeiro. Conta com 151 escolas municipais, 14 creches, 91 mil alunos. A partir da implantação do Fundef em 1998, constata-se um intenso processo de municipalização na região que prosseguiu aceleradamente no ano de 2005, com 16 escolas da rede estadual transferidas para o município. Pode-se constatar também uma expressiva arrecadação de tributos municipais, revelando um aporte significativo de recursos para o setor educacional, principalmente após a criação do Fundef. Segundo dados do Tesouro Nacional em 2002 os recursos do Fundef destinados para o município de Duque de Caxias representaram o total de R\$ 57.177.570,46. Em 2005 estes valores já correspondem a R\$ 92.643.692,00. À análise sobre aplicação adequada destes recursos, no caso específico de Duque de Caxias, é de responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

O Município do Rio de Janeiro nos chamou a atenção pelo fato de apresentar uma grande rede de ensino (a maior da América Latina), com 754.054 alunos matriculados no ano de 2006, 1054 escolas municipais, 203 creches, 37 mil professores e 11.240 funcionários administrativos e pela constatação da existência de um processo organizado e criterioso na seleção de diversos conselheiros envolvidos com área educacional. Além desses aspectos percebemos a importância e a influência política do município em relação à realidade do Estado do Rio do Janeiro. Algo também significativo para efeito dessa análise é a

grandeza dos recursos do Fundef disponibilizados para este município, além da existência de um tribunal de contas específico para o julgamento das aplicações dos recursos municipais. Em relação aos valores para o Fundef, observam-se os seguintes recursos: no ano de 2002 , R\$ 522.456.734,24 ; em 2005, R\$ 681.275.204,17. Estes dados fornecidos pelo Tesouro Nacional revelam o aumento significativo de valores disponibilizados para o Fundef no município do Rio de Janeiro.

Este estudo será desenvolvido e organizado em quatro capítulos. No primeiro, denominado “*Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério: política de financiamento e descentralização da educação brasileira nos anos 90*”, descrevemos o Fundef, inicialmente inserido no contexto histórico sobre o financiamento da educação brasileira e, posteriormente situando-o no âmbito das reformas do Estado brasileiro empreendidas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Discutimos no mesmo capítulo o novo fundo de financiamento da educação pública, o chamado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb), proposta apresentada pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2005.

Neste mesmo capítulo, procuramos destacar algumas análises sobre o impacto da política de fundos, observando com isso a visão dos setores governamentais que implementaram o Fundef e também o olhar dos movimentos sociais e de pesquisadores que se debruçam sobre a questão do financiamento da educação brasileira, em especial, a partir do surgimento do Fundef.

No segundo capítulo , que tem como título “*A Fiscalização do Fundef a partir dos órgãos do Estado*”, nossa intenção é observar à atuação da Controladoria Geral da União no combate às diversas formas de fraudes e desvios administrativos de tais recursos do Fundef, sendo com isto um instrumento importante pela transparência no uso do dinheiro público no Brasil. Também nesse capítulo analisaremos a atuação do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro naquilo que concerne às contas do Fundef.

No terceiro capítulo intitulado “*O controle social do Fundef: o conselho federal, estadual e os conselhos nos municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro*”; descrevemos e analisamos a prática dos referidos conselhos. Para tanto

nossa metodologia de trabalho foi construída a partir da análise da documentação produzida pelo conselho estadual e pelos conselhos dos dois municípios fluminenses e nas entrevistas semi-estruturadas realizadas com alguns dos conselheiros.

Como pesquisa de natureza qualitativa, este trabalho evitou incorrer na perspectiva positivista, onde se acredita que a realidade exterior possa ser conhecida de forma puramente objetiva. Na percepção de Alves (1991, p.55)

“...enquanto os positivistas buscam independência entre sujeito e objeto, e neutralidade no processo de investigação, para os ‘qualitativos’ conhecedor e conhecido estão sempre em interação e a influencia dos valores é inerente ao processo de investigação”.

O nosso contato com o universo a ser pesquisado também é um fator determinante para um maior conhecimento sobre o objeto de pesquisa. Por isso Alves (Idem, p.55) afirma

“...não se pode, no processo de investigação, deixar de valorizar a imersão do pesquisador no contexto, em interação com os participantes, procurando apreender o significado por eles atribuído aos fenômenos estudados”.

Utilizamos, nesta pesquisa, as entrevistas como instrumentos importantes na compreensão sobre a ação dos Conselhos de Acompanhamento do Fundef. Os conselheiros entrevistados foram os seguintes: em Duque de Caxias, o representante dos professores, dos pais, das direções das unidades escolares e o representante da Secretaria Municipal de Educação. No município do Rio de Janeiro, entrevistamos os conselheiros representantes dos professores, pais, funcionários municipais, diretores das unidades escolares e a representante da Secretaria Municipal de Educação.

Na ótica de Duarte(2004,p.2):

“Entrevistas são fundamentais quando se precisa/deseja mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados, onde os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados. Nesse caso, se forem bem realizadas, elas permitirão ao pesquisador fazer uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantando informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelecem no interior daquele grupo, o que, em geral, é difícil obter com outros instrumentos de coleta de dados”.

Procuramos ainda, neste capítulo, pesquisar a natureza e a identidade destes conselhos fundamentalmente naquilo que se relaciona com o seu objetivo expresso em lei, situando e questionando sua capacidade política no exercício efetivo do controle social de recursos do Fundef. Este debate sobre o controle social a partir dos conselhos de acompanhamento do Fundef pretende inserir-se na discussão travada pelos movimentos sociais e setores ligados à academia sobre o aperfeiçoamento do processo democrático através do instrumento dos conselhos, espaço este que combina setores da sociedade organizada e de representantes do Estado. Situamos neste capítulo, a compreensão mais apurada sobre a atuação dos Conselhos. Neste sentido, os Conselhos, sob um primeiro ponto de vista, tornam-se correias de transmissão dos desejos e vontades políticas daqueles que detêm o poder nos aparelhos do Estado. Em uma segunda percepção, podemos nos referir ao fato de que a criação dos Conselhos possibilitou a criação de um dos principais instrumentos para a democratização e conseqüente transparência das ações dos governos tidos como progressistas. Fica patente, neste estudo, que estes dois campos não devem se transformar em uma dualidade fixa, com caráter maniqueísta. Procuramos perceber os limites, as tensões, mas observando também os avanços produzidos a partir da intersecção entre sociedade organizada e o Estado.

No quarto capítulo, apresentaremos algumas **Conclusões e Recomendações** que têm como objetivo central fornecer propostas para o aprimoramento no exercício da fiscalização e controle social do Fundef, especialmente no momento onde se discute a implantação de um novo fundo de financiamento para a educação básica.

Evidentemente, temos como hipótese para a pesquisa a ação dos conselhos em dois grandes campos da prática política em nosso país. O primeiro situa-se nos

setores da sociedade representados pelas práticas tradicionais e conservadoras em que prevalece o clientelismo e o assistencialismo. Neste sentido, os conselhos tornam-se correias de transmissão dos desejos daqueles que detém o poder nos aparelhos do Estado. O segundo campo refere-se ao fato de que a criação dos conselhos ser um dos principais instrumentos para a democratização e conseqüente transparência das ações dos governos tidos como progressistas. Fica patente, neste estudo, que estes dois campos não devem se transformar em uma dualidade fixa, com caráter maniqueísta. Procuramos perceber os limites, as tensões, mas observando também os avanços produzidos a partir da intersecção entre sociedade organizada e o Estado.

Nos **Anexos** apresentamos o roteiro que serviu de base para as entrevistas realizadas com os representantes ligados as Secretarias Municipais de Educação nos municípios do Rio de Janeiro e de Duque de Caxias, bem como o roteiro das entrevistas realizadas com os representantes da sociedade no Conselho do Fundef dos dois municípios.