



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
CAMPUS DOS MALÊS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

ALDO BOMFIM LISBÔA

**O CONSELHO DO FUNDEB EM VALENÇA-BA:
LIMITES E AVANÇOS PARA O CONTROLE SOCIAL**

São Francisco do Conde – Bahia

2015

ALDO BOMFIM LISBÔA

**O CONSELHO DO FUNDEB EM VALENÇA-BA:
LIMITES E AVANÇOS PARA O CONTROLE SOCIAL**

Monografia apresentada no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – Unilab (Campus dos Malês), como parte dos requisitos para conclusão do curso sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Sérgio Proença.

São Francisco do Conde – Bahia

2015

**Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da Unilab (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catalogação na fonte**

Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219

L749c Lisbôs, Aldo Bomfim.

O conselho do FUNDEB em Valença-BA: limites e avanços para o controle social. /
Aldo Bomfim Lisbôa. – São Francisco do Conde, 2015.

74 f.; 30 cm.

Monografia do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade da
Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientador: Prof. Paulo Sérgio Proença.
Inclui Referências e Anexo.

1.Educação – Finanças – Legislação - Brasil. 2. FUNDEB. I. Título.

CDD 344.81076

ALDO BOMFIM LISBÔA

**O CONSELHO DO FUNDEB EM VALENÇA-BA:
LIMITES E AVANÇOS PARA O CONTROLE SOCIAL**

Monografia apresentada em 18 de dezembro de 2015 e aprovada pela banca
examinadora, constituída pelos professores:

Componentes da Banca:

Prof. Dr. Paulo Sérgio Proença
Orientador – Presidente da Banca

Prof. Dr. Tulio Souza Muniz
Professor Avaliador

Prof. Dr. Pedro Acosta Leyva
Professor Avaliador

A todos que contribuem para minha formação, em especial à minha família, professores e colegas.

Agradeço em primeiro lugar a Deus por ter me dado forças para chegar ao final desse curso que foi o primeiro passo dado para cumprir os propósitos que Ele tem para minha vida.

À minha família: irmãos, sobrinhos, minha saudosa Vó Cecy (*in memória*), tios, primos e especialmente aos meus pais pelo amor, compreensão e estímulo.

Aos colegas de curso e de viagem: Ubérico, Sara e Neila.

AGRADECIMENTOS ESPECIAIS

Agradeço aos conselheiros do Fundeb de Valença-BA nomeados
pelo Decreto N° 1464 - 18/04/13.

Maria Salete Lucena Vanderlei

Representante dos Professores da Educação Básica Pública – Titular
Presidente do Conselho

Ana Cláudia Conceição

Representante dos Pais de Alunos da Educação Básica Pública – Titular

Carla do Nascimento Queiroz

Representante do Poder Executivo Municipal – Titular

Eliana Sousa Cardim

Representante do Poder Executivo Municipal - Secretaria Municipal de Educação ou
Órgão educacional equivalente – Suplente

Heraildo Borges de Moura

Representante do Conselho Municipal de Educação – Titular

Jeosanine Conceição do Rosário

Representante dos Servidores Técnico-Administrativos das Escolas Básicas
Públicas – Titular

José Carlos de Jesus da Silva

Representante do Conselho Municipal de Educação – Suplente

Laurentina de Jesus Santos da Cruz

Representante dos Estudantes da Educação Básica Pública – Titular

Marlene Nere Santos

Representante dos Pais de Alunos da Educação Básica Pública – Suplente

Patrick Francis de Cristo da Cruz

Representante dos Professores da Educação Básica Pública – Suplente

Vilma Santos Albuquerque

Representante dos Diretores das Escolas Básicas Públicas – Suplente

Só existirá uma democracia, no Brasil, no dia em que se montar no Brasil a máquina que prepara as democracias.

Essa máquina é a escola pública.

Mas não a escola pública sem prédios, sem anseio, sem higiene e sem mestres devidamente preparados e, por conseguinte, sem eficiência e sem resultados. Não a escola pública mais ou menos abandonada, sem prestígio social, ferida em suas forças vivas de atuação moral e intelectual e existindo graças a penosa e quase única abnegação de seus modestos servidores.

E sim a escola pública rica e eficiente, destinada a preparar o brasileiro para vencer e servir com eficiência dentro do país.

Essa nova escola pública – menina dos olhos de todas as verdadeiras democracias – não poderá existir, no Brasil, se não mudarmos a nossa orientação a respeito dos orçamentos públicos.

Precisamos – e por aí é que há de inferir a sinceridade pública dos homens brasileiros – precisamos construir fundos para a instrução pública, que estejam não só ao abrigo das contingências orçamentárias normais, como também que permitam acréscimos sucessivos, independentemente das oscilações de critério político dos nossos administradores.

ANÍSIO TEIXEIRA

RESUMO

O presente trabalho descreve a atuação do Conselho do Fundeb de Valença-BA, especialmente no que diz respeito ao processo de mobilização, controle e acompanhamento social. Neste trabalho aparecerão os elementos jurídicos para o controle social previstos na Constituição Federal de 1988 e o papel dos conselhos municipais na gestão das políticas públicas. Versa sobre a descentralização dos recursos da educação no caso do Brasil, que embora complexa, caracteriza-se pela flexibilidade e pelas diferentes relações que vêm sendo estabelecidas entre a União e as unidades subnacionais, que compreendem os estados e os municípios. O estudo tomou como objeto de pesquisa a atuação deste conselho, como também buscou identificar os possíveis entraves no cumprimento das tarefas atribuídas aos membros do conselho. Entender a dinâmica dele e perceber se as ações executadas são eficazes no alcance dos objetivos de criação do órgão colegiado, serão os primeiros passos dessa tarefa. O trabalho quis desenvolver uma pesquisa de campo que buscou nos depoimentos dos conselheiros do Fundeb de Valença-BA e nas referências bibliográficas pesquisadas, as respostas sobre o objeto estudado. A pesquisa pretendeu provocar uma reflexão sobre a participação da coletividade para a promoção da qualidade da educação valenciana, em seguida um maior engajamento por parte dos envolvidos no processo de acompanhamento e controle social no uso dos recursos. O Fundeb é a possibilidade do município executar o recurso para atingir as necessidades educacionais locais. Já o Conselho do Fundeb, se constituído dentro das bases legais e com o poder que lhe é outorgado, corrobora na manifestação do espírito de cidadania, de observação da coisa pública e da promoção do acompanhamento e controle social. Assim, a educação tem como precedente a sua função social, pois deve integrar-se à comunidade, a participação de cada integrante que nela convive e visa a melhoria da qualidade de vida de seus participantes.

PALAVRAS CHAVE: Educação; Financiamento; Fundeb; Mobilização; Controle Social.

ABSTRACT

This paper describes the performance of Fundeb Council of Valença-BA, especially with regard to the process of mobilization, social control and monitoring. The document will appear the legal elements for social control provided for in CF / 88 and the role of local councils in the management of public policies. Was about the decentralization of education in federal systems, as is the case of Brazil, although complex, is characterized by flexibility and the different relationships that have been established between the Union and the subnational units, comprising the states and municipalities. The study took as a research subject the performance of this council, but also aimed to identify possible obstacles in fulfilling the tasks assigned to board members. Understand the dynamics of it and see if the actions taken are effective in achieving the creation of the collective body of objectives, will be the first steps of this task. The research intended to provoke reflection on the participation of the community for the promotion of quality education Valencian then more engagement on the part of those involved in the process of monitoring and social control in the use of federal funds. Fundeb is the ability of the municipality to run a federal resource to meet local educational needs. But the Council of Fundeb if made within legal and empowered bases of power that is given him, corroborates the manifestation of the spirit of citizenship, observation of public affairs and the promotion of social monitoring and control. Thus, education has as its previous social function because it must integrate into the community, the participation of each member that lives in it and seeks to improve the quality of life of its participants.

KEYWORDS: Education, Finance, Fundeb, Mobilization and Social Control.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	17
1.1 Histórico da educação pública no Brasil do século XX ao XXI	17
1.2 A descentralização e desconcentração dos recursos da educação	23
1.3 As responsabilidades dos entes federados frente à educação pública no Brasil	28
1.4 Os recursos públicos destinados à educação básica municipal: o Fundeb amplia o volume dos recursos	32
2. CONTROLE SOCIAL E MOBILIZAÇÃO	36
2.1 Democracia, sociedade civil e controle social das políticas públicas	36
2.2 Instrumentos para o controle e acompanhamento social.....	40
2.3 Os conselhos municipais: instrumentos de participação.....	44
2.4 O Conselho do FUNDEB.....	46
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E ANÁLISE DE DADOS	54
3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	54
3.1.1 Tipo da pesquisa	54
3.1.2 Procedimentos de coletas de dados	56
3.1.3 O universo pesquisado.....	57
3.1.4 Sujeitos da Pesquisa	58
3.1.5 Momentos da observação	58
3.2 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	59
3.2.1 Como o Conselho do Fundeb tem feito o controle social dos recursos.....	60
3.2.2 As ações que têm sido desenvolvidas para implantar um controle eficiente dos recursos do Fundeb no Município de Valença-BA.....	61
3.2.3 Limites e avanços para o controle social	62
3.2.4 Otimizando as práticas do Conselho do Fundeb	64
CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS.....	70
APÊNDICES	74

INTRODUÇÃO

Este estudo refere-se ao trabalho de conclusão da especialização em Gestão Pública Municipal, pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Campus Dos Malês) e que discute o Controle Social através da análise da atuação do Conselho do Fundeb em Valença-BA, responsável pelo controle na utilização dos recursos públicos do fundo destinados à educação básica municipal.

Existe a percepção que, de alguma maneira, a dinâmica dos Conselhos do Fundeb em muitos lugares é deficiente, interferindo assim, na efetivação de resultados quanto ao controle e acompanhamento social dos recursos destinados à educação básica. Então, partiu-se da premissa que há uma descontinuidade no controle e, buscou-se entender como tem sido a atuação do conselho e quais as possíveis dificuldades para a participação eficiente dos conselheiros do Fundeb em Valença-Bahia.

Foi produzida uma contextualização do Financiamento da Educação no Brasil, partindo de uma histórica da educação básica pública no Brasil até chegar à implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em 1998 e 2007 respectivamente. Foram apresentadas também características do modelo de descentralização e desconcentração dos recursos em educação desenvolvido no país nas últimas décadas, traçando um paralelo entre as responsabilidades dos entes federados frente à educação pública no Brasil como os recursos públicos destinados à educação municipal até finalizar o capítulo com a apresentação de todos os recursos que compõem o Fundeb.

Em outro momento foi proposta uma discussão sobre a mobilização e organização social para acompanhamento e controle da gestão pública e como isso tem atingido diretamente o sistema educacional no país. Temas como democracia, sociedade civil, controle social das políticas públicas, instrumentos para o controle social, conselhos municipais e o próprio Conselho do Fundeb foram apresentados individualmente buscando-se fortalecer a discussão maior e o estudo de caso. Vale ressaltar que este trabalho buscou trazer reflexões sobre como pensam e como se

articulam os órgãos de controle, qual ao papel da sociedade na fiscalização dos gestores municipais e suas ações administrativas e se tem tido algum resultado o controle dos últimos anos. Corresponde ao estudo de caso que discutiu a atuação dos conselheiros do Fundeb no Município de Valença e se ele tem implementado ações que visem o fortalecimento do conselho, no aperfeiçoamento do controle social e, por conseguinte, na melhoria da qualidade da educação ofertada no município.

Partindo das muitas indagações do pesquisador, encontrou-se o problema de pesquisa que orientou toda a investigação científica. Como o conselho do Fundeb do município de Valença tem feito o acompanhamento e controle social dos recursos do fundo? Que ações têm sido desenvolvidas para implantar um controle eficiente dos recursos do Fundeb? Quais os limites e avanços para o controle social no exemplo do Fundeb? De que forma as práticas do conselho podem ser otimizadas?

Além das interrogações apresentadas no problema de pesquisa, algumas outras questões nortearam a construção do documento. Tanto o Fundef (1998), quanto o Fundeb (2007) estimularam o acompanhamento e controle dos recursos do fundo destinados à educação, esses mecanismos de fiscalização são executados de maneira eficiente? Há omissão da sociedade civil no acompanhamento das contas públicas? Se a resposta for afirmativa, isso teve fatores históricos? O que será preciso para que o conselho do Fundeb em Valença execute de maneira eficiente a função que lhe cabe?

Quanto à escolha do tema, ela partiu das experiências vivenciadas por este pesquisador que por mais de uma década trabalha como docente na educação básica pública. Algumas vezes assumiu cargos comissionados de gestão do sistema municipal de ensino e atuou como monitor do componente de Direito Educacional atuando diretamente com os conselheiros do Baixo Sul da Bahia.

É fato que apesar da clareza da legislação educacional vigente no Brasil sobre o processo de fiscalização e de construção de uma gestão democrática e participativa dos sistemas municipais de ensino, é perceptível que ainda há um desencaixe entre a execução deste controle e acompanhamento e a gestão dos recursos do fundo pelos prefeitos e secretários municipais de educação. Por outro lado existe uma desconfiança de alguns quanto a não concretização da proposta garantida por lei.

Percebe-se que nunca houve tanta liberdade para executar a participação na gestão pública. Nunca os indivíduos foram tão livres para estabelecer uma comunicação direta entre sociedade civil e esfera governamental. Porém, não é isso que se tem visto quando o olhar é mais apurado para essa temática.

O tema controle e acompanhamento social se fundamenta na necessidade de trabalhar a participação coletiva na solução de problemas e na formação de uma política de emancipação do homem como ser social. Através da reflexão, análise, diálogo, respeito à liberdade de escolha, respeito ao próximo estará definindo uma ação pedagógica ética e cidadã.

Todos os agentes públicos são chamados a construir com o outro uma sociedade humana justa e voltada para diminuir as diferenças e desigualdades sociais. Várias pessoas muitas vezes não compreendem sua dimensão específica, o para quê e como efetuar o controle e acompanhamento social.

Cada vez mais, temas ligados à educação têm tomado um espaço significativo no cenário de produção científica e sendo assim, articular educação e a mobilização social nunca foi tão importante.

É importante lembrar que a Carta Magna Brasileira de 1988 foi o marco no processo de redemocratização do país para criação de vários instrumentos que possibilitassem o avanço da democracia participativa, e, dentre tantos, pode-se citar a institucionalização dos conselhos municipais, os quais representam um elo muito importante entre a sociedade civil e o Estado, no sentido de descentralização e democratização, haja vista a necessidade de interação entre o poder executivo e a população; inclusive, é preciso que ações e decisões de governo sejam tomadas em âmbito local com a participação do povo para que haja, de fato, a legitimação do processo democrático.

Desse modo, os conselhos representam o povo de forma organizada e tem como objetivo geral o pleno exercício da gestão democrática na participação da gestão pública municipal, a fim de que as necessidades coletivas sejam contempladas da melhor forma possível nas decisões de governo. Após a implantação do Fundef, substituído pelo Fundeb, novos instrumentos de acompanhamento foram criados. O Conselho do Fundeb é o elo entre a sociedade civil organizada e uma gestão pública democrática eficiente.

Diversos autores foram trazidos para a discussão. Como aponta Demo¹, a participação social representa um processo de conquista, que está pautada em canais de diálogo, interação e organização, como, por exemplo, a organização sindical partidária, o planejamento participativo, a educação como formação à cidadania, a cultura como processo de identificação comunitária e o processo de conquista de direitos, quaisquer que sejam.

Para Bugarin, Vieira e Garcia², a participação popular no controle de ações governamentais no Brasil foi amplamente contemplada a partir da Constituição Federal de 1988, pois apreciou vastamente o exercício da cidadania e o incentivo ao controle social, por meio da promulgação do estímulo à atuação dos conselhos, do orçamento participativo e das organizações sociais.

O controle social representa uma particularização da função de controle que tem sido entendida como a atuação de grupos sociais no controle da execução das ações governamentais e da administração dos gestores públicos. Além disso, a LDB asseverou a participação da comunidade por meio de conselhos escolares ou órgãos análogos para a implementação de ações, tendo em vista que a descentralização de recursos para a educação requer a formação de conselhos³.

De acordo com Tatagiba⁴, os conselhos gestores de políticas públicas compõem um dos principais experimentos de democracia participativa no Brasil contemporâneo, representando uma conquista notória do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática.

A autora aposta na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos.

Além disso, afirma que as experiências que seguem e individualizam o processo de redemocratização no Brasil, colocam os conselhos como espelhos que refletem as dimensões contraditórias de que se revestem nossas experiências democráticas recentes.

¹ DEMO, Pedro. **Participação é conquista. Noções de política social participativa**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

² BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. Pág. 27.

³ Idem, pág. 29.

⁴ BURGOS, Raul. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó-SC: Argos, 2007. p. 127- 166.

Os conselhos oportunizam a participação popular nas políticas públicas e podem ser classificados conforme as funções que exercem, ou seja, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria. Dessa forma, a função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes. A função mobilizadora refere-se à incitação à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos⁵.

Assim sendo, os conselhos municipais representam instrumentos balizadores de intercâmbio entre a sociedade civil e o Estado, proporcionando maior participação da população na criação, condução, controle, acompanhamento e gestão de recursos públicos.

A pesquisa apresentou elementos quantitativos e qualitativos, numa metodologia descritiva e exploratória, pois o objeto de estudo exigiu a utilização de métodos e técnicas que abordassem análise de temas objetivos e subjetivos. O estudo de caso considerou a complexidade do objeto de estudo que envolveu muitas determinantes, a fim de obter o máximo de informações possíveis para a observação dos fatos e/ou fenômenos cujas causas foram necessárias para a obtenção de conhecimento.

⁵BRASIL. Ministério da Fazenda. **Gestão democrática e controle social dos recursos públicos**. Programa Nacional de Educação Fiscal. 4. ed. Rev. e atual. Brasília: ESAF, 2008.

1. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

1.1 Histórico da educação pública no Brasil do século XX ao XXI

Quando se observa o histórico da educação pública do Brasil, se percebe que a educação até o fim do século XIX não foi pensada, muito menos executada de maneira que promovesse acesso e integração dos povos historicamente excluídos.

Desde a década de 20, o professor Lourenço Filho⁶, um dos precursores do conceito de diversidade na escola, analisava o problema da educação no Brasil. Ele o descrevia como resultante da própria organização social. Para ele, à sociedade e ao estado faltavam emancipação técnica e uma reordenação que obedecessem aos princípios racionais e técnicos, assim como a eliminação do analfabetismo e a democratização do ensino, visto que eram as premissas básicas para desenvolvimento da capacidade produtiva do aluno e poder integrá-lo à sociedade, além de expirar as ingerências políticas na educação.

Percebe-se, através da história, que a educação e a sociedade são intimamente ligadas. A educação tem como precedente a sua função social, pois deve integrar-se à comunidade, a participação de cada integrante que nela convive e visa à melhoria da qualidade de vida de seus participantes. Também, ao analisar as relações sociais, descobre-se que a educação ocupa diferentes espaços e situações sociais, uma vez que alcança além dos muros escolares e apoia-se nas relações sociais, para Dayrell⁷:

São as relações sociais que verdadeiramente educam, isto é, formam, produzem os indivíduos em sua realidade singular e mais profunda. Nenhum indivíduo nasce homem. Portanto, educação tem um sentido mais amplo, é o processo de produção de homens num determinado momento histórico.

⁶ ARANHA, Maria Lúcia de Arruda – **História da Educação** – 2ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Moderna, 1996. p. 195

⁷ DAYRELL, J. **A escola como espaço sócio cultural. Múltiplos olhares sobre Educação e cultura**. Belo Horizonte: UFMG, 1996. p. 2.

Baseado nos estudos de Aranha⁸, pode-se fazer uma rápida abordagem da história da educação brasileira, começando nos primeiros anos da República até os dias atuais. Tal percurso partiu da realidade dos povos historicamente excluídos das escolas brasileiras até a universalização e luta pela qualidade no processo de ensino-aprendizagem atual.

Fazendo um recorte histórico e tomando a Constituição Federal de 1891 com base, fica nítido que ela fortaleceu a ideia de descentralização do ensino, atribuindo à União a incumbência da educação superior e secundária, reservando aos estados o ensino fundamental e profissional. Reforçou assim o viés elitista enquanto a educação elementar continuava a receber menor atenção. O secundário, privilégio das elites, permaneceu acadêmico e propedêutico, voltado para a preparação ao curso superior e humanístico.

Após a Primeira Guerra Mundial, o conflito das forças emergentes produziu muitos movimentos políticos e culturais em território brasileiro. Na educação, o movimento era efervescente, a nova burguesia urbana exigiu acesso à educação, já que passava de 80% a cifra de analfabetos. O professor Jorge Nagle⁹ considerava características dos anos 20 o “entusiasmo pela educação” e o “otimismo pedagógico”, contribuindo para o surgimento de intelectuais e educadores “profissionais” que ampliaram o debate por reformas.

Nesse contexto, educadores da escola nova, introduziram o pensamento liberal democrático, defendendo a escola pública para todos, a fim de se alcançar uma sociedade igualitária e sem privilégios.

Dentro dos escolanovistas, é notável a contribuição do filósofo Anísio Teixeira (1900-1971). Este, após uma viagem aos EUA, volta entusiasmado com pensamento de John Dewey e se torna o responsável pela disseminação das ideias pragmáticas no Brasil. Ao lado de Anísio Teixeira, Lourenço Filho (1897-1970) participa dos movimentos de reforma do ensino e encabeça os documentos de 1932 e, posteriormente, de 1959, em favor da escola pública. Esse manifesto de 1932 é importante porque representa a tomada de consciência da defasagem entre a educação e as exigências do desenvolvimento.

⁸ ARANHA, Maria Lúcia de Arruda – **História da Educação** – 2ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Moderna, 1996. p.194.

⁹ Ibid., p. 198.

A partir da década de 30, a educação passa a despertar maior atenção, quer pelos movimentos dos educadores, quer pelas iniciativas governamentais, ou ainda pelos resultados concretos efetivamente alcançados. Em 1930 é criado o Ministério da Educação e Saúde, órgão importantíssimo para o planejamento das reformas em âmbito nacional e para a estruturação da universidade.

Após a homologação da constituição de 1934, o governo brasileiro passou a assumir a educação no que diz respeito ao estabelecimento de diretrizes, controle, supervisão e fiscalização do cumprimento das normas federais referentes à educação do Brasil. Todavia a reforma do ensino primário só é regulamentada após o Estado Novo, em 1946 quando foram instituídas diversas modificações.

Persistem o dualismo escolar e o descuido com o ensino fundamental. Mesmo assim, amplia-se a oferta de escolarização. Segundo Azevedo¹⁰, de 1930 a 1940 o desenvolvimento do ensino primário e secundário alcançou níveis jamais registrados até então no país. De 1936 a 1951 o número de escolas primárias dobra e o de secundárias quase quadruplicou, ainda que essa expansão não fosse homogênea, se concentrando nas regiões urbanas dos Estados mais desenvolvidos.

Durante Governo de Juscelino Kubistchek, acontece um debate educacional nunca visto, que teve como pano de fundo o anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que leva 13 anos para entrar em vigor.

Os “pioneiros da educação nova”, apoiados por intelectuais, estudantes e líderes sindicais, iniciam a Campanha em Defesa da Escola Pública. O movimento culmina com o Manifesto dos Educadores (1959), assinado por Fernando Azevedo e mais 189 pessoas. No início da década de 60, a discussão sobre educação popular toma corpo com diversos movimentos importantes, porém é reprimida pelo golpe militar.

Durante o período da ditadura militar brasileira¹¹, quase todos os movimentos de conscientização popular, são considerados subversivos, e o governo passou a penalizar os líderes de movimentos tidos como reacionários. Alguns teóricos ainda

¹⁰ Apud ARANHA, Maria Lúcia de Arruda – **História da Educação** – 2ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Moderna, 1996. p. 203.

¹¹ O regime militar no Brasil foi instaurado em 1 de abril de 1964 e durou até 15 de março de 1985. De caráter autoritário e nacionalista, teve início com o golpe militar que derrubou o governo do presidente democraticamente eleito, João Goulart, e terminou quando José Sarney assumiu o cargo de presidente, dando início ao período conhecido como Nova República.

debatem a atuação desses movimentos. Para Aranha¹², mesmo que em alguns momentos e sob alguns aspectos, as críticas sobre a efetividade desses movimentos populares, a generalização é injusta, diante da inegável importância e originalidade deles, bem como ansiavam em resolver o dramático e sempre desprezado problema do ensino brasileiro: o da educação universal. Além disso, representavam uma forma de atuação que não buscava exigir providências do Estado, mas procurava delinear, na própria sociedade civil, os caminhos possíveis da mudança.

Durante os vinte anos de ditadura militar, os brasileiros viveram o medo gerado pelo governo arbitrário e ausência do estado de direito. As consequências desses anos impactaram significativamente a cultura e a educação nacional. Os reflexos na educação brasileira foram imediatos, houve uma reestruturação da representação estudantil. Em 1967 a ditadura colocou fora da lei as organizações consideradas subversivas pelo governo militar, como a UNE (União Nacional dos Estudantes).

Foi durante o período da Ditadura Militar, no governo Médici¹³, que houve a reforma da Lei de Diretrizes e Bases – LDB, quanto ao ensino fundamental e médio. Dentre os pontos mais importantes para esse histórico foi a ampliação da educação obrigatória de quatro para oito anos e a aglutinação do primário com o ginásio, retirando o exame de admissão. Por conseguinte, a integração de primário e ginásio, secundário e técnico passaram a obedecer aos princípios de continuidade e da terminalidade¹⁴. Ao final desses ciclos, esperava-se que os alunos estivessem capacitados para ingressar no mercado de trabalho.

A situação, porém, não foi bem essa, e hoje pode-se dizer que a reforma foi um fracasso. A obrigatoriedade de oito anos tornou-se letra morta, uma vez que não existiam recursos materiais e humanos para atender à demanda. Apenas a previsão

¹² ARANHA, Maria Lúcia de Arruda – **História da Educação** – 2ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Moderna, 1996. p. 210.

¹³ O período de cinco anos que corresponde ao mandato do presidente Emílio Garrastazu Médici (Arena), de 1969 a 1974. O período da maior onda de repressão política da história do país.

¹⁴ A continuidade seria proporcionada por um conteúdo curricular que parte de uma base de educação geral ampla, nas primeiras séries do 1º grau em direção à formação especial e às habilitações profissionais no 2º grau. A terminalidade seria proporcionada pela possibilidade de cada nível ser terminal, isto é, facultar uma formação que capacitasse o educando para o exercício de uma atividade. Acesso em 10 set. 2015. Disponível em: http://www.portal.fae.ufmg.br/simposionete_old2/sites/default/files/CANALI,Heloisa.pdf.

legal não é garantia de transformação na realidade, a qual necessita de um conjunto de fatores que contribuem para essa transformação.

É importante lembrar que no governo Médici ocorreu um processo sem precedentes de privatização do ensino. Grande parte dos cursos, nos moldes do sistema empresarial, nem sempre oferece igual qualidade pedagógica. A relação entre a escola e a comunidade reduz-se a captar mão de obra para o mercado e à intenção de adaptar ao ensino o modelo da estrutura organizacional das empresas burocratizadas e hierarquizadas.

Durante o processo de formulação da Constituição de 1988 a questão da escola pública veio à tona. Muitos foram os confrontos e grande a pressão da escola particular, desejosa de manter o acesso às verbas públicas garantidas na constituição anterior. Todavia a educação obtém ganhos sem precedentes: ensino fundamental obrigatório e gratuito; extensão do ensino obrigatório até o ensino médio; atendimentos em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos; aplicação anual pela União de nunca menos de dezoito por cento e, os estados, Distrito Federal e municípios vinte e cinco por cento no mínimo, da receita resultante de impostos e distribuição dos recursos públicos assegurados como prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório nos termos do plano nacional de educação, dentre outros pontos.

De forma coerente, o poder público, deve ser fundamentado nos princípios assegurados pela Constituição Federal, garantir os investimentos educacionais, promover projetos de erradicação do analfabetismo no país, integrando e socializando o povo brasileiro em prol de unificar a cultura, exterminando os preconceitos e racismos existentes no Brasil.

Em recente documento do Ministério da Educação¹⁵, o Ministro Aloizio Mercadante defendeu que a educação básica de qualidade é um direito assegurado pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Para ele a formação escolar é o alicerce indispensável e condição primeira para o exercício pleno da cidadania e o acesso aos direitos sociais, econômicos, civis e políticos. A

¹⁵ BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Conselho Nacional da Educação. Câmara Nacional de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica** / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013. p. 4

educação deve proporcionar o desenvolvimento humano na sua plenitude, em condições de liberdade e dignidade, respeitando e valorizando as diferenças.

Com o intuito de eliminar qualquer tipo de exclusão no sistema escolar, na primeira década do século XXI, foram implementados diversos projetos com a função única e exclusiva de orientar e garantir que os investimentos em educação fossem empregados de maneira eficiente.

Houve uma relevante alteração na Constituição¹⁶, pela promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que, entre suas medidas, assegurou a Educação Básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, inclusive a sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; assegura o atendimento ao estudante, em todas as etapas da Educação Básica, mediante programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, bem como reduz, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino¹⁷.

Por conta disso o Ministério da Educação buscou então assegurar a todas as crianças um tempo mais longo no convívio escolar, mais oportunidades de aprender e um ensino de qualidade. O MEC propôs a implantação do ensino fundamental de nove anos¹⁸. A intenção é fazer com que aos seis anos de idade¹⁹ a criança esteja no primeiro ano do ensino fundamental e termine esta etapa de escolarização aos quatorze anos. O programa só teve início em algumas regiões a partir de 2005. E o prazo para que o ensino fundamental seja de nove anos em todo o Brasil foi até 2010²⁰.

A ampliação do ensino fundamental para nove anos no Brasil está associada à prática de vários países que apresentam em média doze anos de escolarização

¹⁶ Ibidem. p. 10.

¹⁷ São as seguintes as alterações na Constituição Federal, promovidas pela Emenda Constitucional nº 59/2009: Art. 208. (...) incisos I e VII (O disposto neste inciso I deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União); Art. 211. (...) § 4º; Art. 212. (...) § 3º; Art. 214. Incisos VI; Art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias § 3º.

¹⁸ Lei nº 11.274/2006: alterou a redação dos Arts. 29, 30, 32 e 87, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.

¹⁹ Lei nº 11.114/2005: alterou os Arts. 6º, 30, 32 e 87, com o objetivo de tornar obrigatório o início do Ensino Fundamental aos seis anos de idade.

²⁰ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12377:ensino-fundamental-de-nove-anos-apresentacao&catid=313:ensino-fundamental-de-nove-anos&Itemid=627. Acesso em 10 set. 2015.

básica, incluindo países da América Latina. É importante apontar que as mudanças percebidas no cenário educacional são decorrentes das profundas transformações ocorridas ao longo do tempo no Brasil nos campos político, social, econômico e cultural, gerando conseqüentemente, transformações no mundo do trabalho, nas relações sociais e econômicas existentes na sociedade.

Apesar de o Poder Público ter conseguido a universalização do ensino básico, já que os indicadores nacionais²¹ apontam que em 2002, das crianças em idade escolar, três vírgula seis por cento não estavam matriculadas. Cabe reconhecer o quanto o Brasil avançou em direção à democratização do acesso e da permanência dos alunos no Ensino Fundamental, pois em 2006, noventa e sete por cento das crianças estavam na escola. Entretanto, avalia-se que o modelo educacional vigente não provocou mudanças efetivas de comportamento para construir uma cidadania solidária, responsável e comprometida com o País e com seu futuro²². Todavia muita coisa precisa ser feita no que tange a qualidade do serviço ofertado nas escolas públicas de todo Brasil. Para Araújo²³, são vários os fatores externos e internos à escola interferem no rendimento dos alunos da educação básica e nos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)²⁴²⁵.

1.2 Descentralização e desconcentração dos recursos da educação

Malpica²⁶ distingue diferentes tipos ou modalidades de descentralização:

[...] a) a descentralização propriamente dita refere-se à transferência de competências para outros níveis de governo, de decisão e gestão com autonomia e personalidade jurídica próprias, como federalização,

²¹ MEC/INEP/Censo 2002.

²² Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Coordenação Geral do Ensino Fundamental. **Ensino Fundamental de Nove Anos. Orientações Gerais. 3º Relatório do Programa**. Brasília: MEC, SEB, 2006. p. 9.

²³ Luiz Araújo é professor e mestre em políticas públicas em educação da Universidade de Brasília (UnB) e doutorando na Universidade de São Paulo (USP).

²⁴ O IDEB é o principal indicador de desempenho do sistema educacional brasileiro.

²⁵ Para saber mais: assista o Panorama do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - educação básica no Brasil. Disponível em http://www.youtube.com/watch?v=f9vETw_xK4s. Acesso em 10 set. 2015.

²⁶ MALPICA, Carlos N. F. **Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina**. Paris: Unesco/IIPE, 1994. p.33.

regionalização, municipalização ou privatização; b) a desconcentração, caracterizada pela delegação regulamentada da autoridade, ou seja, sujeita a diretrizes e normas, controle e prestação de contas e a outros níveis de decisão e gestão, que permanecem política e administrativamente sujeitos e subordinados, para tomar determinadas decisões administrativas e assumir responsabilidades correspondentes; e c) a forma mista, que combina a descentralização e a desconcentração, e que ocorre quando a autoridade nacional ou central descentraliza, mas mantém, e em alguns casos até mesmo reforça, sua autoridade e competências normativas e de controle, este é o tipo mais comum.

A forma mista de descentralização, se não é modelo, pelo menos a orientação e condução da descentralização na educação. A desconcentração, a municipalização e a autonomia da unidade escolar constituem, a configuração do sistema educacional brasileiro, sendo o fortalecimento local exercido através da autonomia da escola, meta principal da descentralização dos sistemas educacionais.

A descentralização da educação em sistemas federativos, como é o caso do Brasil, embora seja complexa, caracteriza-se pela flexibilidade e pelas diferentes relações que vêm sendo estabelecidas entre a União e as unidades subnacionais, que compreendem os estados, os municípios e Distrito Federal. Vale ressaltar que todo esse processo de descentralização na educação não é uma exclusividade brasileira, é uma ação proposta por organizações internacionais²⁷ para os países latino-americanos alcancem as metas impostas por tais organismos.

A Constituição Federal de 1988 possibilitou aos Municípios criarem seus sistemas de ensino, atribuindo-lhes autonomia para a formulação de políticas educacionais, no que tange a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, já que o município só possuía o sistema administrativo.

Assim, a descentralização requer a distribuição espacial do uso e controle do poder. A desconcentração mantém uma estrutura central que toma as decisões, estabelecendo relação de subordinação entre o centro e a periferia do sistema. De

²⁷ Evidencia-se o aprofundamento da intervenção de diversos organismos internacionais nas políticas de educação de países situados à margem das economias centrais, em particular na América Latina. Neste continente, portanto, as reformas educacionais vão ocorrer sobre forte impacto de diagnósticos, relatórios e receituários, empregados como paradigmas por essas tecnocracias governamentais, cunhados no âmbito de órgãos multilaterais de financiamento, como as agências do Banco Mundial (BM) – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), e de instituições voltados para a cooperação técnica, como o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outras (SOUZA; FARIA, 2003b). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v12n45/v12n45a02>

forma abrangente, pode-se definir a descentralização, considerando os seguintes elementos, Malpica²⁸ reforça:

[...] um processo (dinâmica político-social) que visa importantes mudanças em relação à forma de governo (descentralização política), à gestão (descentralização administrativa) do sistema educacional, mediante redistribuição e/ou delegação do poder, relacionados às estruturas (organizacionais), aos atores (institucionais, grupais e individuais) e aos processos estratégicos, seja em nível espacial (subnacionais e subsetoriais), seja em certas áreas e funções ou em relação a algumas instituições (descentralização funcional).

Percebe-se que a descentralização educacional não é um processo homogêneo e praticado em uma única direção. Ela responde à lógica da organização federativa, em cumprimento a preceito constitucional, cuja regulação maior encontra-se na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), institucionalizando a autonomia do município.

Para Costa²⁹, as definições de competência dos Municípios para a instituição de seus próprios sistemas de ensino decorrem das previsões na nova LDB. Após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases n. 9.394/96, o MEC promoveu uma radical descentralização dos recursos destinados a apoiar o ensino fundamental, generalizando para todo país o modelo de autonomização da unidade escolar, até então experimentado por alguns poucos Estados. Ao fazê-lo, o ministério pretendeu também afastar-se da anterior prática clientelística e “de balcão” que pautava a distribuição de recursos da quota-parte federal do salário-educação, substituindo-a por critérios universalistas e redistributivistas de transferências federais negociadas.

A autonomia, conforme instituída pela nova LDB, refere-se à construção da identidade institucional, constituída pela formação de capacidade organizacional do município para elaborar o seu projeto educacional, ser capaz de gerenciar diretamente os recursos destinados ao desenvolvimento e manutenção do ensino, bem como a execução dos mesmos, mediante adoção da gestão compartilhada.

Houve o deslocamento do processo decisório, do centro do sistema para os níveis executivos mais próximos aos usuários do sistema, ou seja, a

²⁸ MALPICA, Carlos N. F. **Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina**. Paris: Unesco/IIPE, 1994. p.34.

²⁹ COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.) **Descentralização da Educação: Novas formas de coordenação de financiamento** – São Paulo: FUNAP: Cortês 2001. p.35.

descentralização do Governo Federal³⁰ para as instâncias subnacionais, em que a União deixa de executar diretamente programas educacionais e estabelece e reforçam suas relações com os estados e os municípios.

Neste sentido, a municipalização da educação deve ser entendida como o processo de assunção, pelo poder público municipal, de sua responsabilidade constitucional, com a oferta da educação infantil e do ensino fundamental, que vem sendo acelerado nos últimos anos, com a transferência, pelo estado, para as redes municipais, de escolas, principalmente as que oferecem as quatro séries iniciais do ensino fundamental. Este processo intensificou-se a partir de 1998, com a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério³¹ – Fundef. Este fundo, de natureza contábil, funcionava como instrumento de equalização dos recursos financeiros arrecadados pelos estados e municípios, segundo critérios redistributivos, capazes de assegurar a cobertura do custo educacional por aluno (custo/aluno), cabendo à União o papel de parceiro fundamental na complementação dos recursos necessários ao financiamento da educação. Atualmente está em vigor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação³² – Fundeb, em substituição ao Fundef, que vigorou de 1998 a 2006.

Uma das literaturas³³ que trata do conceito de descentralização coloca algumas dificuldades levantadas pelos diferentes objetivos e abordagens adotadas na sua implementação, bem como pelas práticas desenvolvidas³⁴. Entretanto, essas diferentes abordagens guardam um ponto consensual, ou seja, a descentralização

³⁰ Verificar legislação: 1) LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Instituída pela lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, promove a descentralização e a autonomia para as escolas e universidades, além de estabelecer um processo regular de avaliação do ensino. 2) Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério Instituído pela emenda constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo decreto n.º 2.264, de junho de 1997, o Fundef foi implantado nacionalmente em 1.º de janeiro de 1998. 3) CNE - Conselho Nacional de Educação Instituído nos termos da Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995, o Conselho Nacional de Educação tem como objetivo, buscar democraticamente alternativas e mecanismos institucionais que possibilitem, assegurar a participação da sociedade no desenvolvimento, aprimoramento e consolidação da educação nacional.

³¹ O Fundef foi criado pela Emenda Constitucional n.º 14/96, regulamentado pela Lei n.º 9.424/96 e pelo Decreto n.º 2.264/97 e implantado automaticamente em janeiro de 1998 em todo o País.

³² O Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007.

³³ RIBEIRO, Wanderley. **Municipalização: os conselhos Municipais de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

³⁴ Ibidem. p.44-45, aponta como dificuldades: 1) A fragilidade do município brasileiro, favorecendo práticas mercantilistas; 2) Uma tentativa do Estado tentar se desincumbir-se de tão onerosa tarefa que lhe é cabida; 3) A necessidade de uma reforma tributária.

vem sendo adotada como uma das medidas e um dos importantes meios para a solução da crise de gestão da educação. E, mais ainda, é uma possibilidade positiva, desde que adotada com o necessário rigor, requerido pela realidade nacional, regional e local. “Além do que a administração burocrática e hierarquizada tem-se revelado inadequada para a gestão dos serviços públicos, ou pelo menos não tem assegurado à sustentabilidade da ação pública na área social,” reforça Kliksberg³⁵.

Observa-se que é cada vez mais difícil e ineficaz o controle centralizado e vertical das atividades-fim das organizações e sistemas, e isto é mais verdadeiro para a estrutura do aparato estatal. As grandes instituições, públicas ou privadas, acabaram por desenvolver uma multiplicidade de estruturas centralizadas, que se tornaram fins em si mesmas, perdendo de vista as necessidades de seus usuários e as da sociedade afirma Mello³⁶:

Tornou-se, portanto, imperativo, a partir da incorporação de novas tecnologias de gerenciamento, reestruturar as grandes máquinas burocráticas, redirecionando, para suas atividades-fim, mais recursos, capacidade de iniciativa e inovação, bem como responsabilidade de prestar contas pela qualidade dos seus serviços que prestam.

Por isso, a autonomia da escola pretende responder aos requisitos da sociedade atual, caracterizados por atendimento rápido às demandas, de acordo com suas peculiaridades, com uso eficiente de recursos e demonstração de resultados, tornando-se, desse modo, pré-requisito para a organização do sistema educacional, segundo essa nova modelagem.

Por outro lado, exige o desenvolvimento de capacidade política e técnica-política, necessárias para tornar esse projeto praticável e incorporá-lo aos poucos ao sistema educacional, nos seus diferentes níveis administrativos e segundo a realidade socioeconômica de cada região, estado e município.

A descentralização, a desconcentração e a autonomia dos sistemas de ensino, como práticas que vêm se instituindo dentro dos sistemas educacionais públicos, apontam para a possibilidade de se inaugurar uma sociedade mais

³⁵ KLIKSBURG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo: Cortez, 1998. p.51.

³⁶ MELLO, Guiomar Namó de. **Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio**. São Paulo: Cortez, 1992.p.28.

participativa, integrada e voltada para a busca de seus interesses próprios, ampliando, dessa forma, sua capacidade de resposta a essas necessidades.

Neste contexto surgiram, no entanto, dificuldades relacionadas à pouca cultura participativa, principalmente nas regiões mais pobres. Essas práticas foram pouco desenvolvidas, como decorrência do centralismo que dominou longos períodos de nossa história, nas suas diversas modalidades. Sobretudo, faltaram mecanismos que viabilizem a efetiva participação da comunidade, de pais e demais cidadãos, na educação dos seus filhos.

Esses processos não podem dispensar a participação da sociedade civil, no sentido de apoiar a criação e instituição de mecanismos que assegurem à comunidade os meios para que possa se envolver na vida da escola, das associações, dos conselhos e demais órgãos colegiados locais. Ou seja, para que a descentralização se efetive, é preciso instituir a construção de espaços de participação e decisão não somente da escola, mas, sobretudo, do nível local como um todo, em função de interesses específicos da educação do cidadão e da qualidade do ensino público, construindo, dessa forma, uma cultura participativa.

Não se pode perder de vista que a comunidade atuará de maneira bastante significativa dentro e fora da escola através do colegiado escolar, do conselho de educação ou do conselho do Fundeb que são órgãos coletivos, consultivos e fiscalizadores, que atuam nas questões técnicas, pedagógicas, administrativas e financeiras da educação no âmbito municipal.

1.3 As responsabilidades dos entes federados frente a educação pública no Brasil

É possível identificar que nos últimos anos o país passou por mudanças em sua organização administrativa e que a União cotidianamente direciona mais atribuições aos estados e municípios. Assim, cada vez mais os estados e municípios brasileiros aumentam, à sua revelia, responsabilidades frente aos projetos e programas federais e tornaram-se também responsáveis diretos pelo planejamento, execução e acompanhamento dos diversos recursos destinados à manutenção e atuação do poder público. Dentro da estrutura administrativa aplicada no país, as

questões referentes à administração pública e o modelo de município adotado pelo Brasil foram pontos trazidos para delimitação do tema já que é bastante extenso e denso.

A Organização Político-administrativa Brasileira, é estudada em especial pelo denominado Direito Administrativo Organizatório, que cuida do ordenamento estrutural dos órgãos da Administração. O ordenamento jurídico pátrio, fundamentado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e em suas leis complementares, determinam os fundamentos da OAB. Vale dizer que as doutrinas que descrevem e ensinam tais conteúdos se utilizam do próprio texto da lei como recurso para produção literária.

O jurista brasileiro Hely Lopes Meireles³⁷ defende que:

A Organização Administrativa Brasileira mantém uma correlação com a própria estrutura do Estado e a forma de governo adotadas em cada país. Sendo o Brasil uma Federação, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito (CF/88, art. 1º), em que se assegura autonomia política-administrativas aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios (CF/88 art. 18,25 e 29), sua administração há de corresponder, estruturalmente, a esses postulados constitucionais.

É importante compreender a Organização Política do Brasil para entender sobre a Organização Administrativa Brasileira, quais os limites de atuação de cada ente federado para que seja possível identificar a estrutura montada para a execução das políticas públicas e todos os tipos de atendimentos realizados pelo Estado aos cidadãos e por conseguinte conceber a administração pública e suas peculiaridades. Ainda segundo Meirelles³⁸:

A União, o Estado e Distrito Federal e o Município, exercitam os poderes que lhes são conferidos explícita ou implicitamente pela Constituição Federal da República dentro das respectivas áreas de atuação – o território nacional, o estadual e o municipal – mediante aparelhamento próprio, que deve ser convenientemente estruturado para perfeito atendimento das necessidades do serviço público.

Vale lembrar que no art. 18³⁹, caput, da Constituição Federal de 1988, o constituinte deixa expresso no constitucional a autonomia dos entes federados e no

³⁷ MEIRELES, Hely Lopes - **Direito Administrativo Brasileiro**. 23.^a edição. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Editora Malheiros Editores. © Veralice Celidonio Lopes Meirelles. São Paulo, 1998. Pág. 599.

³⁸ Idem. Pág. 600

³⁹ Título III - Da Organização Do Estado; Capítulo I - Da Organização Político-Administrativa. Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os

mesmo capítulo apresenta os limites constitucionais para a atuação de cada ente. Apesar dessa autonomia, coube a União dentre as muitas atribuições, elaborar e executar planos nacionais no intuito de promover o desenvolvimento econômico e social⁴⁰. Partindo disso, a União produzirá políticas nacionais e pensará de maneira generalista as necessidades do país e transmitirá para os outros entes da federação a possibilidade de particularizações e individualizações, cada um segundo suas realidades.

O art. 23 da CF/88 traz várias das competências comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mas em especial em seu inciso V, a obrigação deles juntos proporcionarem os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência⁴¹. No art. 30 o legislador trouxe a competência dos municípios, onde nos incisos II e III, aponta a hipótese de suplementar a legislação federal e o direito de arrecadação dos tributos de sua competência⁴².

Direcionando para a educação brasileira, a Constituição Federal de 1988 traz dez artigos tratando exclusivamente do tema, aborda desde à educação de qualidade, como sendo um direito⁴³, garantido pelo Estado e pela família, até a construção de um plano nacional⁴⁴ como norteador da educação do país e com

Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 de novembro de 2015.

⁴⁰ Título III - Da Organização Do Estado; Capítulo II - Da União. Art. 21. Compete à União: [...] IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 de novembro de 2015.

⁴¹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 de novembro de 2015.

⁴² Título III - Da Organização Do Estado; Capítulo IV – Dos Municípios. Art. 29. II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 de novembro de 2015.

⁴³ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

⁴⁴ Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009). I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

metas ousadas em si tratando de um país com problemas socioeconômicos históricos e uma das maiores extensões territoriais do planeta.

Sobre os direitos e garantias referentes à educação pública no Brasil, a Constituição Federal 1988 prevê que haverá gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente⁴⁵. Reforça ainda que o acesso obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e que é dever do Estado o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde⁴⁶. Não esquecendo que apresenta a gestão democrática no ensino público na forma da lei como um princípio a ser observado⁴⁷.

É preciso conhecer todas essas garantias e direitos constitucionais para que se perceba a real dimensão da atuação dos conselhos que são responsáveis pela normatização, fiscalização e controle dos recursos destinados à educação no Brasil.

Reconhecendo a dimensão do país e a necessidade de descentralizar e desconcentrar a gestão e execução da educação básica nacional, o constituinte apresentou a organização dos sistemas de ensino em modelo de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios⁴⁸. Estabeleceu que a União em matéria educacional, exercerá uma função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, como também os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Quanto aos repasses⁴⁹, o constituinte também deixou expresso na lei os percentuais anuais que deverão ser aplicado com a educação em cada esfera. A

Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

⁴⁵ Art. 206, inciso IV. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

⁴⁶ Art. 208, inciso VII caput e § 1º e 2º. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

⁴⁷ Art. 206, inciso VI. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

⁴⁸ Art. 211, caput. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

⁴⁹ A Lei nº 9.424/96, lei de criação do Fundef, anos depois substituída pela Lei nº 11.494, lei de criação do Fundeb veio para regulamentar esses dispositivos constitucionais.

União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino⁵⁰.

Frisa-se que a não aplicação dos recursos de vinte e cinco por cento na educação e de quinze por cento na saúde é prerrogativa para uma possível intervenção federal e/ou estadual nos municípios⁵¹. Essas despesas são chamadas de despesas vinculadas, também conhecidas como despesas carimbadas, que só poderão ser efetuadas para um fim específico, definido em lei que é o caso destes recursos supracitados.

Vale ressaltar ainda que com a Emenda Constitucional nº 14/96, sessenta por cento desses recursos da educação passaram a ser subvinculados ao Ensino Fundamental, sendo que parte dessa subvinculação de quinze por cento passava pelo Fundef, cuja partilha dos recursos, entre o Governo Estadual e seus Municípios, tinha como base o número de alunos do ensino fundamental atendidos em cada rede de ensino.

1.4 Os recursos públicos destinados à educação básica municipal: o Fundeb amplia o volume dos recursos.

Com a implementação do Fundef, o Brasil deu um salto no que diz respeito ao volume de recursos destinados ao financiamento da educação fundamental pública brasileira. Mas fica evidente que com a Emenda Constitucional nº 53/2006, a subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios passaram para vinte por cento e sua utilização foi ampliada para toda a Educação Básica, por meio do Fundeb, que promoveu a distribuição dos recursos com base no número de alunos da educação básica, de acordo com dados

⁵⁰ Art. 212, caput. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

⁵¹ Art. 35, caput e inciso III. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária⁵².

Os Municípios passaram então a receber os recursos do Fundeb com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental e os Estados com base nos alunos do ensino fundamental e médio. Da mesma forma, a aplicação desses recursos, pelos gestores estaduais e municipais, passou a ser direcionada levando-se em consideração a responsabilidade constitucional que delimita a atuação dos Estados e Municípios em relação à educação básica.

São vários os recursos que compõem o Fundeb. O fundo é composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo constituído de vinte por cento do Fundo de Participação dos Estados – FPE, do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPlexp, da Desoneração de Exportações (LC 87/96). Ainda contribuem em vinte por cento sobre o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD, Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA, da Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios – ITR, das Receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas⁵³.

Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Essa complementação da União passou a ser definida em dez por cento do valor total do Fundo a partir de 2010⁵⁴.

O Fundeb não pode ser considerado Federal, Estadual, nem Municipal, por se tratar de um Fundo de natureza contábil, formado com recursos provenientes das três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal); pelo fato da arrecadação e distribuição dos recursos que o formam serem realizadas pela União e pelos Estados, com a participação dos agentes financeiros do Fundo (Banco do Brasil e

⁵² Em conformidade com o art. 211 da Constituição Federal de 1988.

⁵³ Art. 3º, Capítulo II - Da Composição Financeira, Seção I - Das Fontes de Receita dos Fundos da Lei nº 11.494/2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

⁵⁴ Art. 4º-7º, Capítulo II - Da Composição Financeira, Seção II - Da Complementação da União Lei nº 11.494/2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

Caixa Econômica Federal) e, em decorrência dos créditos dos seus recursos serem realizados automaticamente em favor dos Estados e Municípios de forma igualitária, com base no nº de alunos⁵⁵.

Esses aspectos do Fundeb o revestem de peculiaridades que transcendem sua simples caracterização como Federal, Estadual ou Municipal. Assim, dependendo da ótica que se observa, o Fundo tem seu vínculo com a esfera Federal (a União participa da composição e distribuição dos recursos), a Estadual (os Estados participam da composição, da distribuição, do recebimento e da aplicação final dos recursos) e a Municipal (os Municípios participam da composição, do recebimento e da aplicação final dos recursos).

A Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006, que criou o Fundeb, estabeleceu o prazo de quatorze anos, a partir de sua promulgação, para sua vigência. Assim, esse prazo será completado no final de 2020.

Cabe lembrar que os recursos do Fundeb destinam-se ao financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, independentemente da modalidade em que o ensino é oferecido (regular, especial ou de jovens e adultos), da sua duração (Ensino Fundamental de oito ou de nove anos), da idade dos alunos (crianças, jovens ou adultos), do turno de atendimento (matutino e/ou vespertino ou noturno) e da localização da escola (zona urbana, zona rural, área indígena ou quilombola), observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios⁵⁶.

Existe um valor mínimo nacional por aluno/ano que é fixado anualmente com diferenciações para as categorias de alunos da educação básica. A saber: aluno de creche pública em tempo integral, aluno de creche pública em tempo parcial, aluno de creche conveniada em tempo integral, aluno de creche conveniada em tempo parcial, aluno de pré-escola em tempo integral, aluno de pré-escola em tempo parcial, aluno dos anos iniciais do ensino fundamental urbano, aluno dos anos iniciais do ensino fundamental no campo, aluno dos anos finais do ensino fundamental urbano, aluno dos anos finais do ensino fundamental no campo, aluno do ensino fundamental em tempo integral, aluno do ensino médio urbano, aluno do ensino médio no campo, aluno do ensino médio em tempo integral, aluno do ensino

⁵⁵ <http://www.fnade.gov.br/arquivos/category/135-fundeb?download=6183:definicao-composicao-caracterizacao-e-vigencia-do-fundeb>. Acesso em 28 nov. 2015.

⁵⁶ Conforme estabelecido nos § 2º e 3º do art. 211 da Constituição.

médio integrado à educação profissional, aluno da educação especial, aluno da educação indígena e quilombola, aluno da educação de jovens e adultos com avaliação no processo e aluno da educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo⁵⁷.

Com o aumento significativo do volume dos recursos destinados à educação básica municipal, fonte de receita do Fundeb e por conseguinte com tantas condicionalidades para a distribuição e aplicação destes recursos, que a atuação do CACS-Fundeb tornou-se algo de extrema relevância e uma necessidade para o desenvolvimento dos índices da educação nos municípios.

⁵⁷ Art. 10, Capítulo III - Da Distribuição dos Recursos, Seção I – Disposições Gerais, Lei nº 11.494/2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em 26 nov. 2015.

2. CONTROLE SOCIAL E MOBILIZAÇÃO

2.1 Democracia, sociedade civil e controle social das políticas públicas

Eu preciso participar das decisões que interferem na minha vida. Um cidadão com um sentimento ético, forte e consciência de cidadania não deixa passar nada, não abre mão desse poder de participação.

Herbert de Souza, O Betinho

A democracia é uma forma de governo muito antiga. Desde do século V a. C. a Grécia, e logo depois Roma, descobriram e exercitaram a experiência democrática, ainda que de forma embrionária. A democracia é definida por Jaucourt⁵⁸ como uma das formas mais simples de governo, na qual o povo, em corpo, detém a soberania. Toda república na qual a soberania reside nas mãos do povo é uma democracia. E se o poder soberano residir somente nas mãos de uma parte do povo, se tem uma aristocracia.

A democracia favorece uma importante relação entre indivíduo e sociedade. A democracia se fundamenta no controle da máquina do poder pela sociedade. Segundo Morin,⁵⁹ a democracia comporta ao mesmo tempo a autolimitação do poder do Estado pela separação dos poderes, a garantia dos direitos individuais e a proteção da vida privada.

A democracia não é apenas uma forma de organização governamental, ela se nutre da autonomia do espírito dos indivíduos, da sua liberdade de opinião, de expressão e acima de tudo do civismo.

Segundo Jaucourt⁶⁰, quatro características são necessárias para que se estabeleça a democracia:

[...] 1) É preciso que haja um certo lugar e um certo tempo regulamentados para deliberar em comum sobre os negócios públicos; 2) é preciso estabelecer como regra que a pluralidade dos sufrágios passará a ser

⁵⁸ DIDEROT, Denis, 1713-1784. **Verbetes políticos da enciclopédia** / Denis Diderot, Jean Le Rond d' Alembert ; tradução de Maria das Graças de Souza. – São Paulo : Discurso Editorial ; Editora Unesp, 2006. p. 57.

⁵⁹ MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 5. ed. São Paulo: Cortez, Brasília: UNESCO, 2002.

⁶⁰ Idem, p. 58-59.

considerada a vontade de todo o corpo; 3) É essencial à constituição da democracia que haja magistrados, que sejam encarregados de convocar a assembleia do povo nos casos extraordinários e de fazer com que sejam executados os decretos da assembleia soberana; e 4) É necessário à constituição democrática, dividir o povo em certas classes, e sempre foi disto que dependeu a duração e a prosperidade da democracia.

Os sistemas de poder são considerados democráticos quando os agentes políticos são livremente escolhidos pelo povo para o exercício do que ficou conhecido como governança.⁶¹ Os modelos de administração pública praticados em larga escala no cenário político brasileiro, fincados nos moldes do coronelismo,⁶² deixaram consequências profundas para a participação da sociedade civil no que diz respeito a entender o Estado democrático e, por conseguinte, exigir direitos e fazer o controle social das políticas sociais.

D' Argis⁶³ defende que os homens são feitos para viver em sociedade. Argumenta que dos princípios da sociabilidade decorrem, como de sua fonte, todas as leis da sociedade e todos os nossos deveres em relação aos outros homens, tanto gerais quanto particulares. Tal é o fenômeno de toda a sabedoria humana, a fonte de todas as virtudes puramente naturais e o princípio geral de toda moral e de toda sociedade civil. Para D' Argis, quatro elementos devem caracterizar a sociedade:

[...] 1) O bem comum deve ser a regra suprema da conduta humana, e não se deve procurar o interesse particular em prejuízo do interesse público; 2) O espírito de sociabilidade deve ser universal; 3) A igualdade natural entre os homens é um princípio que jamais se deve perder de vista; e 4) Sendo a sociabilidade uma obrigação recíproca, entre os homens, aqueles que por malícia, ou por sua injustiça, rompem o laço da sociedade, não poderiam se queixar com razão se aqueles a quem ofenderam não os tratarem mais como amigos, ou mesmo chegarem às vias de fato contra eles.

Nesse sentido, D' Argis ainda aponta⁶⁴ que todos nós devemos trabalhar pela felicidade da sociedade para nos tornarmos senhores de nós mesmos. A felicidade

⁶¹ Governança deriva do termo governo, e pode ter várias interpretações, dependendo do enfoque. Governança pode ser sinônimo de governo, o órgão de soberania ao qual cabe a condução política geral de um país, sendo o órgão superior da administração pública. No entanto, governança também pode dizer respeito às medidas adotadas pelo governo para governar o país em questão. São oito as principais características da boa governança: Estado de direito, transparência, responsabilidade, orientação por consenso, igualdade e inclusividade, efetividade e eficiência e prestação de contas. Disponível em <http://www.significados.com.br/governanca/> acesso em 12 out. 2015.

⁶² Para entender melhor o conceito, ler: LEAL, Vitor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil. 3 ed. Rio de Janeiro. Editora Nova Fronteira. 1997.

⁶³ DIDEROT, Denis, 1713-1784. **Verbetes políticos da enciclopédia** / Denis Diderot, Jean Le Rond d' Alembert ; tradução de Maria das Graças de Souza. – São Paulo : Discurso Editorial ; Editora Unesp, 2006. p. 301.

⁶⁴ Idem, p. 309.

da sociedade se reduz a não nos satisfazermos à custa da satisfação dos outros. A prática de controle social, em certa medida se aproxima dessa afirmação de D' Argis visto que para aquele que executa o controle público, ou até mesmo administra o bem público, parte dos princípios de abnegação e altruísmo.

Não se pode discutir sociedade sem entender o conceito de cidadão. Segundo Diderot⁶⁵:

Cidadão é o membro de uma sociedade livre de várias famílias, que compartilha os direitos desta sociedade e goza de seus privilégios. Aquele que reside numa tal sociedade por causa de algum negócio e que, uma vez terminado o que se tem a fazer aí, deve ir embora não é um cidadão desta sociedade. É somente um súdito momentâneo. Aquele que faz dela sua morada habitual, mas não compartilha os direitos e privilégios também não é cidadão.

O cidadão precisa possuir uma relação com o lugar. E havendo essa relação, ele deve defender a construção de uma sociedade mais igualitária, onde todos possam desfrutar dos benefícios coletivos. Diderot⁶⁶ reforça ainda que:

Em épocas de desordens, o cidadão se filiará ao partido que for favorável ao sistema estabelecido. Nas dissoluções de sistemas, seguirá o partido de sua cidade, se este for unânime, e se houver divisão na cidade, abraçará o partido que for mais favorável igualdade dos membros e à liberdade de todos.

Quanto mais os cidadãos estiverem próximos do ponto de vista da igualdade de pretensões e de fortuna, mais tranquilo será o Estado. Esta parece ser uma vantagem exclusiva da democracia pura em relação a qualquer outra forma de governo.

Através da democracia apontada pela Constituição Federal de 1988, se multiplicam e se fortalecem as muitas experiências de cidadania por todo Brasil. Esta cidadania, tão necessária para que os instrumentos de controle se consagrem e se constituam com importantes ferramentas de participação cidadã, na gestão participativa do município.

E por conta disso, o cidadão empoderado dos direitos consagrados na Carta Magna poderá contribuir e muito na implementação efetiva das políticas públicas, como também no acompanhamento e no controle delas.

O art. 6º da Constituição Federativa do Brasil de 1988, determina que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Vale lembrar que a CF/88 garantiu

⁶⁵ Idem, p. 51.

⁶⁶ Idem, p. 56.

direitos, mas também inova em aspectos essenciais, especialmente no que se refere à gestão das políticas públicas, por meio do princípio da descentralização político-administrativa, alterando normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre o poder central (União), poderes regionais (Estados e Distrito Federal) e locais (municípios). Com a descentralização, também aumenta o estímulo à maior participação das coletividades locais, sociedade civil organizada, criando mecanismos de controle social.

Na teoria política, o termo controle social é ambíguo. Tanto pode ser o controle exercido pela sociedade sobre o governo, a sociedade é envolvida no exercício da reflexão e discussão para politização de problemáticas que afetam a vida coletiva. Mas também pode ser considerado como eufemismo por referir-se a censura e outras formas de tolhimento das liberdades individuais do ser humano impostas pelo Estado. O governo atuando na fiscalização da população, da opinião pública e da esfera pública política.

Sobre o conceito de controle social apontam Pedrini; Adams; Rabassa⁶⁷:

A expressão controle social pode ser compreendida de distintas maneiras, desde o controle do Estado sobre a sociedade até o inverso, isto é, o controle da sociedade sobre as ações do Estado. Geralmente a ideia de um Estado controlador da sociedade está associada à concepção marxista do Estado como representante exclusivo dos interesses da classe dominante, que, possa contrariar esses interesses. Já a ideia de controle social exercido pela sociedade está associada à concepção gramsciana de Estado como um espaço contraditório, no qual coexistem interesses das diferentes classes sociais, com a hegemonia de uma delas. Essa concepção aponta para a possibilidade de a sociedade civil organizada conseguir exercer uma contra hegemonia, impondo, as vezes, o atendimento dos interesses populares.

Sendo assim, o controle social pode ser compreendido com uma forma de regulação do Estado, resultante da participação popular nas instâncias estatais, como também pode ser concebido como um controle do Estado sobre a sociedade civil. Para embasar esse estudo, o pesquisador filiou-se à primeira concepção de controle social e este entendimento embasará as discussões posteriores.

⁶⁷ PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; RABASSA, Vini da Silva, (org.). **Controle Social de políticas públicas : caminhos, descobertas e desafios**. – São Paulo : Paulus, 2007. p. 182-183.

2.2 Instrumentos para o controle e acompanhamento social

[...] para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabelecem quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e a base de quais procedimentos.

Norberto Bobbio⁶⁸

Para viver em sociedade o homem precisou criar instrumentos que permitissem um modo de vida em harmonia bem diferente do estado de natureza. São diversos os meios que servem para regular a condutas dos membros da sociedade visando essa harmonia da vida social. Entre eles podemos destacar a religião, a moral, as regras de convivência e o Direito.

Cada instrumento de controle social possui uma faixa de atuação, um objetivo específico. A faixa de atuação do Direito é regradar a conduta social, visando à ordem e o bem comum. Por este motivo, ele irá disciplinar apenas os fatos sociais mais relevantes para o convívio social. Ele irá disciplinar, principalmente, as relações de conflitos e, quanto às relações de cooperação e competição, somente onde houver situação potencialmente conflituosa.

Seguindo a definição de Nader⁶⁹, o direito é um conjunto de normas de conduta social, imposto coercitivamente pelo Estado, para a realização da segurança, segundo os critérios de justiça. Percebe-se o direito como sendo a única norma que emana do Estado, ele é impositivo, imperativo e através a coercitividade, ele exerce intimidação sobre os destinatários das normas jurídicas.

Como o direito é quem regula as relações sociais, para versar sobre instrumentos para o controle social no Brasil é preciso citar logo de início os próprios princípios que alicerçam a República Brasileira. Expresso no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil, está constituída num Estado Democrático de direito e fundamenta-se na soberania, na cidadania e na dignidade da pessoa humana.

⁶⁸ Apud, SILVA FILHO, João Antonio da. **A democracia e a democracia em Norberto Bobbio** / João Antonio da Silva Filho. – São Paulo : Editora Verbatim, 2014. p. 64.

⁶⁹ NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**, 28ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 76.

A Constituição Cidadã, como ficou conhecida a Constituição Federal de 1988, possibilitou a participação dos cidadãos e cidadãs nos rumos da cidade, do estado e do país. Estão previstos no artigo 14 da CF/88, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, também como direitos políticos⁷⁰. E assim, a participação dos conselhos, como efetivação da democracia participativa, tem significado permanente educação para a cidadania. A sociedade conquista um espaço de corresponsabilidade na definição de leis e políticas garantidoras dos seus direitos. É importante ressaltar que apesar da Constituição Federal de 1988 validar os direitos de participação, na prática, a efetivação de participação social no controle da ação pública já era uma realidade antes mesmo do texto legal⁷¹.

No que diz respeito às políticas públicas para a educação do Brasil, no caso específico do acompanhamento e controle social nas transferências de recursos, houve um avanço do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, para o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Um grande percurso na elaboração de legislação infraconstitucional resistente e inteiramente coerente com os preceitos constitucionais definiram com maior clareza as atribuições do conselho e como se daria a atuação das entidades ali representadas.

Dos principais documentos legais para o controle social dos recursos destinados à educação básica pública, tem-se a própria Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que 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.

Na lei de regulamentação do Fundeb é traçado nos primeiros capítulos os critérios para obtenção, uso e fiscalização desse recurso do fundo. No Capítulo I cria

⁷⁰ Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/art_14_.shtm acesso em 15 out. 15.

⁷¹ Na prática, desde a década de 1950, o Brasil já vinha experimentado a descentralização e situações de autonomia local nos assuntos educacionais, em especial no Rio Grande do Sul. Mesmo fazendo referência a descentralização a Lei 4.024/61 e a Lei 5.692/71 (art. 41, 58 e 71) é só na Constituição Federal que recebe base legal para ser experimentada em todo território nacional. RIBEIRO, 2004. p.50.

o fundo que faria a substituição do antigo Fundef (criado em 1997); no Capítulo II dispõe sobre a origem dos recursos e os percentuais de repasses por cada ente da federação; no Capítulo III versa sobre a distribuição dos recursos; no Capítulo IV fala da transferência e da gestão dos recursos, no Capítulo V aborda sobre a utilização dos recursos e em especial no Capítulo VI quando trata do acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização dos recursos, disciplinando no Art. 24⁷²:

O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim. (BRASIL, 2007).

É importante lembrar que o Decreto nº. 6.253, de 13 de novembro de 2007 que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb veio regulamentar a Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007. O Ministério da Educação elaborou um manual de orientação⁷³ em 2008, aponta caminhos para ser seguido pelos conselheiros do Fundeb, na hipótese de constatação de irregularidades relacionadas à utilização dos recursos.

O Conselho do Fundeb como órgão normativo, fiscalizador e consultivo com a finalidade de deliberar sobre matéria relacionada ao ensino deste sistema e, de acompanhamento, controle e fiscalização do fundo, na forma da legislação pertinente algumas providências: em primeiro lugar, reunir elementos (denúncias, provas, justificativas, base legal.) que possam esclarecer a irregularidade ou a ilegalidade praticada e, com base nesses elementos, encaminhar, por escrito, pedido de providências ao governante responsável (se possível apontando a solução ou correção a ser adotada), de modo a permitir que os problemas sejam sanados no âmbito do próprio Poder Executivo responsável; na sequência, se necessário, procurar os vereadores do município para que estes, pela via da negociação e da adoção de providências formais, possam buscar a solução junto ao governante responsável e ainda se necessário, recorrer ao Ministério Público (promotor de justiça) e ao respectivo Tribunal de Contas (do Estado, do Município ou

⁷² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm Acesso em 15 out. 2015.

⁷³ Disponível em https://www.google.com.br/?gfe_rd=cr&ei=VzwfVMzIl4qk8wfk24HACw&gws_rd=ssl#q=manual+de+orienta%C3%A7%C3%A3o+do+fundeb+2012

da União) para apresentar o problema, fundamentando sua ocorrência e juntando os elementos e documentos de prova disponíveis.

Além do Conselho do Fundeb, dois outros órgãos fiscalizam as prestações de contas do fundo: os Tribunais de Contas e o Ministério Público.

A fiscalização dos recursos do Fundeb é realizada pelos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios. Nos estados onde há recursos federais entrando na composição do Fundo, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União também atuam nessa fiscalização. Na realização desse trabalho, os Tribunais editam instruções relacionadas à forma, à frequência e aos meios utilizados para apresentação das prestações de contas. É importante que os entes estaduais e municipais observem as orientações emanadas dos Tribunais nesse sentido. Cabe aos Tribunais de Contas a função de examinar, julgar e propor aprovação das contas dos administradores estaduais e municipais sobre o Fundeb e, quando aplicável, a aplicação de penalidades, na hipótese de irregularidades.

Já a atuação do Ministério Público, mesmo não sendo instância de fiscalização do Fundeb, de forma específica, no exercício da relevante atribuição de zelar pelo regular cumprimento da lei, também utiliza meios voltados para investigação de situações que exigem tal providência. Nesse sentido, atua na garantia dos direitos educacionais que o Fundeb objetiva assegurar, em especial daqueles relacionados à promoção da educação básica pública, gratuita e de qualidade, em cumprimento aos preceitos constitucionais que delimitam essas garantias.

Atuando dessa forma, o Ministério Público Federal e o Estadual adotam providências junto ao Poder Judiciário, quando necessárias, em face de irregularidades detectadas e apontadas pelos Conselhos e o Tribunais de Contas, ou mesmo provenientes de outras origens.

Assim, o trabalho realizado pelo Ministério Público, pelos Tribunais de Contas e pelos Conselhos do Fundeb se complementam, dadas as especificidades das atribuições e responsabilidades afetas a cada uma dessas instâncias, que convergem para o alcance do objetivo comum, que é o de assegurar o efetivo cumprimento da Lei do Fundeb em benefício da educação básica.

2.3 Os conselhos municipais: instrumentos de participação

Apesar de não ser recente a participação dos brasileiros em órgãos consultivos⁷⁴ é a partir da transição de Estado autoritário para o Estado democrático, no fim da década de 80, que a participação cidadã e o controle social das “coisas públicas” se apresentam de maneira mais generalizada.

Rocha⁷⁵ aponta que os conselhos municipais são um dos canais de participação, instituídos pela Constituição Federal de 1988⁷⁶, criados para viabilizar o Estado Democrático, onde as questões públicas devem ser tratadas. Nesse tipo de espaço público, criado e assegurado por lei, os diversos atores ou grupos de interesse em que se divide a sociedade, disputam a gestão democrática do que é público, formulando e coordenando a implementação de políticas públicas⁷⁷.

O povo passou a se preocupar mais com o bem público e a participação passou a ser protegida e estimulada pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Todavia a sociedade civil é ainda muito frágil no enfrentamento ao Estado no que diz respeito aos direitos de controle.

A gestão democrática implica na efetivação de novos processos de organização e gestão, baseados em uma dinâmica que favoreça os processos coletivos e participativos de decisão. Os conselhos contribuem com o fortalecimento dos mecanismos e processos de democratização das decisões, no âmbito municipal o Conselho Municipal de Educação – CME e Conselho do Fundeb, objeto de estudo, visam à promoção da gestão participativa e buscam a qualidade do ensino local.

Ribeiro⁷⁸ aponta as funções dos Conselhos Municipais de Educação. Para ele, de modo geral os CME's apresentam quatro funções: consultivas, quando respondem a indagações e consultas sobre questões atinentes à educação;

⁷⁴ RIBEIRO, Wanderley. **Municipalização: os conselhos Municipais de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 49, Reforça que coube ao estado do Rio Grande do Sul o pioneirismo na criação do Conselho Municipal de Educação (CME). Pelo Decreto Estadual 5.044, de 13 de junho de 1954, determinou-se a criação de conselhos escolares municipais com certa gama de atribuições.

⁷⁵ ROCHA, José Claudio. **Teoria do estado democrático: os novos mecanismos de participação popular em debate**. – Salvador: EDUNEB, 2009. p.89.

⁷⁶ Art. 206 da CF/88 apresenta os princípios que o ensino público precisa estar fundamentado, dentre eles está no inciso VI, o princípio da gestão democrática do ensino público.

⁷⁷ Até 1988, o município tinha sistema de ensino de fato, mas não de direito, pois não podia estabelecer normas pedagógicas, aponta RIBEIRO, 2004. p. 51.

⁷⁸ RIBEIRO, Wanderley. **Municipalização: os conselhos Municipais de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 52-53.

normativas, quando estabelecem regras, normas e dispositivos a serem observados no sistema sob sua jurisdição; deliberativas, quando decidem questões submetidas à sua apreciação e fiscalizadoras; quando acompanham o cumprimento das normas sob sua jurisdição. Acrescenta que como componente do poder público, o CME não pode se furtar a exercer as quatro funções supracitadas. Não pode, como órgão máximo da esfera municipal, deixar de cumprir e de exigir o cumprimento da educação como direito do cidadão, como proclama a Constituição Federal.

A educação, enquanto prática social, se constitui em direito social do indivíduo. Historicamente muitas lutas foram desenvolvidas buscando garantir esse direito. A luta pela garantia de escola para todos se constitui em uma das bandeiras em prol da inclusão social e da efetiva participação da sociedade civil.

É muito importante criar condições e mecanismos de participação para os diferentes atores sociais, para que possam contribuir com os diferentes espaços de decisão e responsabilidades na educação. A participação pode ser entendida como processo complexo que envolve vários cenários e múltiplas possibilidades de organização. Não existe apenas uma forma ou lógica de participação.

Rocha⁷⁹ reforça que o entusiasmo pela participação vem das contribuições positivas que ela oferece. A participação no mundo moderno tem sido defendida tanto pelos movimentos sociais como por setores tradicionalmente desfavoráveis aos avanços das forças populares. A razão evidente é que a participação oferece vantagens para ambos. Ela pode se implantar tanto com objetivos de liberação e igualdade como para a manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns.

Na perspectiva histórico-crítica, está inserida a preocupação de se preparar a classe trabalhadora para assumir o papel de classe dirigente, antes de tornar-se dominante. A apropriação concreta do saber objetivo, articulado com os interesses da classe trabalhadora, reforça e amplia a luta hegemônica da classe e é esta articulação que a coloca no caminho de ser dirigente antes que governante. Como diz Gramsci⁸⁰:

⁷⁹ ROCHA, José Claudio. **Teoria do estado democrático: os novos mecanismos de participação popular em debate**. – Salvador: EDUNEB, 2009. p.75.

⁸⁰ *Apud* LUCK, Heloisa, Gestão educacional: estratégia para a ação global e coletiva no ensino. In: FINGER, A. **Educação: caminhos e perspectivas**. Curitiba: Champagnat, 1996. p.153.

Um grupo social pode, e mesmo deve, impor-se como dirigente antes de conquistar o poder governamental, e essa é uma das condições principais para a conquista do poder; após a tomada do poder, mesmo se ele detém firmemente, seu papel dominante não deve, em função disso, fazê-lo perder sua função dirigente".

Isto implica em perceber-se que a articulação da prática educativa com os interesses dos dominados supõe um movimento de unidade da dimensão política e técnica dessa prática que, por sua vez, se articula com o conjunto de práticas sociais.

No dizer de Ianni⁸¹: "Os limites da democratização da escola coincidem com os limites da democracia na sociedade de classes".

Entender a educação como mediadora significa compreender o conhecimento como ponte para efetivação de um processo de transformação social. O fato implica em entender que o papel político dos agentes que promovem a educação está também vinculado ao fazer pedagógico.

Assim, a educação que tende ser emancipadora denuncia qualquer instrumento de dominação. Nesta perspectiva, acredita-se que, na medida em que a administração colegiada mediatiza decisões estruturadoras da coletividade, ela passa a constituir-se numa condição determinada e determinante de uma teoria e prática progressista de educação.

2.4 O Conselho do Fundeb

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb é um colegiado instituído pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que tem como função principal acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito das esferas municipal, estadual e federal. O conselho não é uma unidade administrativa do governo. Assim, sua ação deve ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da administração pública local.

⁸¹ IANNI, O. Exigências educacionais do processo de industrialização. In: **Industrialização e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963. p.205.

A sociedade deve participar de todo o processo de gestão dos recursos do Fundeb, acompanhando as etapas relacionadas à previsão orçamentária, distribuição, aplicação e comprovação do emprego desses recursos, por intermédio da participação no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, de criação obrigatória nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb⁸² é um colegiado formado por representações sociais variadas, e sua atuação deve acontecer com autonomia, sem subordinação e sem vinculação à administração pública estadual ou municipal. Com essas características, o Conselho não é unidade administrativa do governo local, porém sua atuação deve ser pautada no interesse público, buscando o aprimoramento da relação formal e contínua com a administração pública local, responsável pela gestão e aplicação dos recursos do Fundo, para que o acompanhamento seja efetivo.

Se o conselho do Fundeb estiver no âmbito municipal, precisa ter pelo menos nove membros. Precisa compor o conselho representantes do Poder Executivo municipal, dos quais pelo menos, um da Secretaria Municipal de Educação; representante dos professores da educação básica pública; representante dos diretores das escolas básicas públicas; um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; representantes dos pais de alunos da educação básica pública; representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

Quando no município houver Conselho Municipal de Educação e Conselho Tutelar, um representante de cada deve ser indicado por seus pares, para compor o Conselho do Fundeb. Além desse mínimo exigido, outras representações poderão ter assento no Conselho do Fundeb, desde que a lei de criação do colegiado preveja outras representações.

Pela orientação do MEC no que diz respeito à criação e renovação do conselho, ele deve ser criado por meio de ato legal do Estado ou Município e a indicação dos seus membros deve ser realizada pelos segmentos sociais que têm direito de contar com representantes no colegiado. Para essa indicação, cada segmento social deve promover a realização de eleição específica, no âmbito da

⁸² Disponível em: https://www.fnnde.gov.br/fndelegis/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTreeview&cod_menu=707&cod_modulo=11. Acesso em: 15 out. 2015.

categoria representada (professores, pais, estudantes, etc.), para escolha dos representantes (titular e suplente) a serem indicados.

Depois de criado o primeiro conselho, a indicação dos novos membros, a cada renovação, deve ocorrer até vinte dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores, sendo que o mandato de cada conselheiro pode ser de até dois anos, sendo autorizada sua renovação por igual período. Ou seja, se no ato legal de criação do conselho o mandato for estabelecido com duração de um ano, a recondução do conselheiro poderá ser por mais um ano. Se a duração do mandato for de dois anos, a recondução poderá ser por mais dois anos.

A legislação proíbe a participação de alguns sujeitos. Ficam impedidos de compor o conselho os cônjuges e parentes consanguíneos ou afins até o 3º grau: do prefeito municipal e do vice-prefeito; dos secretários municipais; do tesoureiro, do contador ou de funcionário de empresa que presta serviços relacionados à administração ou controle dos recursos do Fundo.

Quanto a relação de parentesco e afinidade é preciso ficar atento que de acordo com o Código Civil, o parentesco se estende em linha reta e linha colateral, e se estabelece pela relação de consanguinidade ou por afinidade, em face de matrimônio ou união estável. Pelo critério da consanguinidade: em linha reta, são parentes de primeiro grau pais e filhos; de segundo grau, avôs e netos; e de terceiro grau, bisavós e bisnetos. Na linha colateral, são parentes de segundo grau os irmãos e de terceiro grau, tios e sobrinhos. Já pelo critério da afinidade: em linha reta, são parentes de primeiro grau os sogros, e, na linha colateral, são parentes de segundo grau os cunhados. Importante lembrar que a afinidade civil com sogros não se extingue com a dissolução do casamento ou união estável.

Não podem compor também o conselho, os estudantes não emancipados. A emancipação, segundo o Código Civil, a menoridade cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil. Em algumas situações será concedida emancipação: pela concessão dos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos; pelo casamento; pelo exercício de emprego público efetivo; pela colação de grau em curso de ensino superior; pelo estabelecimento civil ou comercial, ou pela existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria.

Ficam também impedidos de participarem os pais de alunos que, em relação ao Poder Executivo municipal: os que exercem cargos ou funções de confiança, de livre nomeação; os que prestem serviços terceirizados.

Depois da escolha dos representantes, eles devem ser apresentados (indicados) ao Poder Executivo para que seja realizada a nomeação, mediante edição e publicação de ato específico para esse fim.

Com o Conselho criado, ele deve ser cadastrado junto ao FNDE/MEC, podendo, para isso, ser utilizado sistema informatizado disponível na Internet que permite o cadastramento por meio eletrônico.

Outra alternativa para a criação do Conselho é sua integração ao Conselho Municipal de Educação (CME). Neste caso, deve ser criada, no Conselho Municipal de Educação - CME, uma câmara específica para o acompanhamento e controle social do Fundeb. Essa Câmara, porém, deve ser composta de forma a que os critérios básicos estabelecidos para a criação do Conselho do Fundeb tradicional sejam observados, principalmente no que se refere ao processo de escolha e indicação dos membros e aos impedimentos de participação previstos na norma legal.

Para realizar o acompanhamento, o conselho tem a atribuição de analisar os demonstrativos e relatórios que são colocados pelo Poder Executivo à disposição do colegiado para acompanhamento permanente das ações realizadas com os recursos recebidos do fundo. Cabe a ele também verificar todos os aspectos relacionados à aplicação dos recursos, podendo requisitar ao Poder Executivo cópia dos documentos que julgar necessários ao esclarecimento de quaisquer fatos relacionados à aplicação dos recursos do Fundeb, especialmente sobre: as despesas realizadas; as folhas de pagamento dos profissionais da educação; os convênios firmados com instituições não públicas (comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos) que oferecem atendimento na educação básica.

Outra atribuição do conselho é realizar visitas para verificar o andamento de obras e serviços realizados com recursos do fundo; a adequação e a regularidade do transporte escolar; a utilização de bens adquiridos com recursos do fundo.

O Conselho do Fundeb precisa instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo até trinta dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas ao Tribunal.

É função do colegiado também supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual do respectivo estado ou município. Esta atividade tem o objetivo de assegurar que os dados do censo sejam apresentados adequadamente, no prazo estabelecido, e que o orçamento seja elaborado de forma que os recursos sejam programados de acordo com a legislação, principalmente se está contemplando a educação básica e se o mínimo de sessenta por cento do total anual está assegurado para fins de remuneração do magistério.

Além do Fundeb, o conselho atua no acompanhamento da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE, inclusive no recebimento, análise e emissão de parecer sobre as prestações de contas desse Programa, encaminhando-as ao FNDE.

É importante destacar que o trabalho de acompanhamento realizado pelos conselhos do Fundeb soma-se ao dos órgãos de controle e fiscalização da ação pública. Porém, não deve ser confundido com as atribuições desses órgãos de controle interno (exercidas pela unidade de auditoria e fiscalização, dentro do próprio Poder Executivo) e externo (exercidas pelos Tribunais de Contas) pois, enquanto esses órgãos atuam com o poder de analisar e julgar as contas, propondo que sejam aprovadas ou não, o conselho age verificando a regularidade dos procedimentos, encaminhando os problemas e irregularidades identificados, para que as autoridades constituídas adotem as providências cabíveis e apliquem as penalidades, quando necessárias.

No cumprimento de suas atribuições e responsabilidades, é importante ressaltar que o conselho não é gestor ou administrador dos recursos do Fundeb. Seu papel é acompanhar toda a gestão desses recursos, seja em relação ao recebimento, seja em relação à aplicação dessas importâncias na educação básica. A gestão dos recursos é de responsabilidade do chefe do Poder Executivo e do secretário de Educação, que têm a responsabilidade de aplicá-los adequadamente, como determina a lei.

O Poder Executivo tem duas grandes obrigações em relação ao Conselho do Fundeb, a primeira é oferecer o apoio que assegure o seu funcionamento, garantindo material e condições, como local para reuniões, meio de transporte, materiais, equipamentos, de maneira que seja possível a realização periódica das reuniões de trabalho, permitindo que o conselho desempenhe suas atividades e efetivamente exerça suas funções com autonomia; e a segunda e não menos

importante, elaborar e disponibilizar, mensalmente, os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou recebidos à conta do fundo, deixando-os, permanentemente, à disposição do conselho, inclusive solicitações de dados e informações complementares formuladas sobre o assunto.

Para o funcionamento do conselho internamente, o conselho deve se organizar, elegendo seu presidente e elaborando seu regimento interno, para que as reuniões sejam orientadas e ocorram com base nos procedimentos e critérios de funcionamento estabelecidos. É importante lembrar que o representante do Poder Executivo não poderá ocupar a presidência do conselho.

O trabalho dos conselheiros não é remunerado, mas a atuação de seus membros é de grande importância para a educação e é considerada atividade de relevante interesse social. Ela assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações.

Quando os conselheiros forem representantes de professores, diretores, servidores ou estudantes das escolas públicas, no curso do mandato é proibida sua exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam; a atribuição de falta injustificada ao serviço ou à aula, em função das atividades do conselho; o afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado.

Para que o conselho organize adequadamente suas atividades, são recomendados os seguintes procedimentos e verificações no acompanhamento do fundo ele deve aprovar regimento interno do colegiado, organizando e disciplinando seu funcionamento, como também reunir-se periodicamente, pelo menos uma vez por mês, para examinar os relatórios e demonstrativos elaborados pelo Poder Executivo sobre a aplicação dos recursos do Fundeb, solicitando, se necessário, cópias de avisos de créditos ou extratos da conta do Fundo junto ao Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, para fins de confrontações e checagens.

O conselho deve realizar visitas a obras, escolas e outras localidades onde estejam sendo realizados ou oferecidos serviços com a utilização de recursos do Fundo, com o objetivo de verificar a efetiva e regular aplicação dos recursos e a

adequabilidade, finalidade e utilidade do bem ou serviço resultante dessa aplicação. Sempre que fizer necessário, requisitar documentos ao Poder Executivo relacionados à execução dos recursos do Fundeb relativos a licitações, empenhos, liquidações e pagamentos de despesas realizadas, folhas de pagamento, convênios dentre outros.

Os conselheiros devem se informar de todas as operações e transações financeiras realizadas com recursos do fundo, especialmente em relação à destinação desses recursos, quando executados. Deve também manifestar-se sobre a comprovação da aplicação dos recursos do fundo, emitindo posicionamento conclusivo sobre a regularidade, ou não, da aplicação realizada, principalmente em relação a sua destinação para os segmentos da educação básica da competência do respectivo ente governamental (Estado, Distrito Federal ou Município) e ao cumprimento da aplicação mínima de sessenta por cento para remuneração do magistério.

São atribuições do órgão colegiado o envio à Câmara de Vereadores (no caso de município) ou à Assembleia Legislativa (no caso de estado) e às unidades de controle interno do respectivo Poder Executivo (estadual ou municipal, conforme o caso), bem como ao Tribunal de Contas do Estado/Município, cópia da manifestação formal emitida pelo conselho sobre os demonstrativos, relatórios e documentos fornecidos pelo Poder Executivo relacionados à aplicação dos recursos do fundo, e também acompanhar e manifestar-se sobre as prestações de contas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), emitindo parecer conclusivo e encaminhando-o para o FNDE, de acordo com os prazos e formalidades estabelecidos em relação ao Programa;

O acompanhamento junto aos dirigentes das escolas e da secretaria de educação, o cumprimento dos prazos estabelecidos para fornecimento das informações relativas ao censo escolar, com o objetivo de evitar atrasos, perdas de prazos e erros nos dados encaminhado e o acompanhamento a elaboração e o fiel cumprimento do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério; quando necessário, e por decisão da maioria dos seus membros, convocar o secretário de educação, ou servidor equivalente, para apresentar-se no prazo de até trinta dias e prestar esclarecimentos sobre a movimentação e aplicação dos recursos do fundo, são atividades a serem desenvolvidas pelo Conselho do Fundeb.

Na hipótese de constatação de irregularidades relacionadas à utilização dos recursos do Fundeb, o conselho deve em primeiro lugar, reunir elementos (denúncias, provas, justificativas, base legal, etc.) que possam esclarecer a irregularidade ou a ilegalidade praticada e, com base nesses elementos, encaminhar, por escrito, pedido de providências ao governante responsável (se possível apontando a solução ou correção a ser adotada), de modo a permitir que os problemas sejam sanados no âmbito do próprio Poder Executivo responsável. Na sequência, se necessário, procurar os vereadores do município para que estes, pela via da negociação e da adoção de providências formais, possam buscar a solução junto ao governante responsável. E ainda se necessário, recorrer ao Ministério Público (promotor de justiça) e ao respectivo Tribunal de Contas (do Estado, do Município ou da União) para apresentar o problema, fundamentando sua ocorrência e juntando os elementos e documentos de prova disponíveis.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E ANÁLISE DE DADOS

3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1.1 – Tipo da pesquisa

A pesquisa apresentou na grande totalidade elementos qualitativos, o objeto de estudo exigiu a utilização de métodos e técnicas que abordassem análise de um tema com bases subjetivas, já que a pesquisa referiu-se aos processos organizacionais, suas ligações informais e não-estruturadas do Conselho do Fundeb de Valença-BA e as relações com o poder público municipal. Minayo⁸³, aponta que o modelo de pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Esse tipo de pesquisa trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Para ela, há um peculiar processo de trabalho que começa com uma pergunta e termina com uma resposta ou produto, dando origem a novas interpretações. Reforça, Deslauriers, Kérisit⁸⁴:

A pesquisa qualitativa tem sido, inúmeras vezes, utilizada para descrever uma situação social circunscrita (pesquisa descritiva), ou para explorar determinadas questões (pesquisa exploratória), que, dificilmente, o pesquisador que recorrer a métodos quantitativos consegue abordar. [...] Uma pesquisa qualitativa de natureza exploratória possibilita familiarizar-se com as pessoas e suas preocupações. Ela também pode servir para determinar os impasses e os bloqueios, capazes de entravar um projeto de pesquisa em grande escala. Uma pesquisa descritiva colocará a questão dos mecanismos e dos atores (o “como” e o “quê” dos fenômenos); por meio da precisão dos detalhes ele fornecerá informações contextuais que poderão servir de base para as pesquisas explicativas mais desenvolvidas.

A metodologia desta pesquisa tomou como base o método de abordagem dedutivo. Fundamentado nas teorias de Descartes, este método tem suas

⁸³ MINAYO, Maria Cecília de Souza (ORG). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade** / Suely Ferreira Deslandes, Romeu Gomes; Maria Cecília de Souza Minayo. 31. ed. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2012.

⁸⁴ DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT Michele. [et al.] **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos** / tradução de Ana Cristina Nasser. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2008. – (Coleção Sociologia). p. 130.

proposições enfocadas na situação geral para explicar as particularidades e chegar à conclusão da afirmativa, aponta Santos⁸⁵.

A pesquisa realizada aproximou-se de uma das vertentes da pesquisa qualitativa que é a avaliação de políticas. O Conselho do Fundeb pode ser entendido como um instrumento da política e, por conseguinte, um estudo da política, ou de parte dela. Nesse sentido afirmam Deslauriers, Kérisit⁸⁶ ainda que a pesquisa sobre as políticas possa apresentar diversas facetas, globalmente várias particularidades a diferenciam dos outros tipos de pesquisa.

Na tentativa mais restrita e concreta de analisar os fenômenos, foi aplicado um dos métodos de procedimentos, bastante utilizado nas ciências sociais, o estudo de caso ou monográfico, ainda que tenha aparecido elementos do método histórico. O estudo de caso considerou a complexidade do objeto de estudo que envolveu muitas determinantes, a fim de obter o máximo de informações possíveis para a observação dos fatos e/ou fenômenos cujas causas fossem necessárias para a obtenção de conhecimento deste objeto.

Durante o contato com o Conselho do Fundeb foi necessário fazer adaptações e aperfeiçoamentos das questões pré-fabricadas e até mesmo reformulação de algumas ideias pré-concebidas. Corrobora com essa situação o pensamento de Deslauriers, Kérisit⁸⁷:

A pesquisa qualitativa enfatiza o campo, não apenas como reservatório de dados, mas também como uma fonte de novas questões. O pesquisador qualitativo não vai a campo somente para encontrar respostas para suas perguntas; mas também para descobrir questões, surpreendentes sob alguns aspectos, mas, geralmente, mais pertinentes e mais adequadas do que aquelas que ele se colocava no início. Além disso, a própria logística da abordagem qualitativa, obriga o pesquisador a um contato direto com o vivido e as representações das pessoas que ele pesquisa

⁸⁵ SANTOS, Izequias Estevam dos. **Manual de métodos e técnicas de pesquisa científicas**. 9. ed. rev., atual. E ampl. – Niterói, RJ: Impetus, 2013.

⁸⁶ DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT Michele. [et al.] **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos** / tradução de Ana Cristina Nasser. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2008. – (Coleção Sociologia). p. 132.

⁸⁷ Ibidem, p. 148.

3.1.2 – Procedimentos de coletas de dados

As técnicas utilizadas nesta pesquisa basearam-se na análise de alguns materiais produzidos sobre a temática, através de uma pesquisa bibliográfica e produção de resumos que direcionaram cientificamente o pesquisador. Houve uma observação direta de duas reuniões. A observação do cenário e dos sujeitos, seguida de uma entrevista de modelo semiestruturado para os conselheiros do Fundeb no Município de Valença.

A entrevista, que já foi um instrumento bastante combatido e até mesmo tido como suspeito por causa de sua validade empírica. Apesar de ter muitas limitações como ocupar muito tempo, ser de difícil realização, receio que a identidade dele seja revelada, alguns autores consideram a entrevista por excelência da investigação social, possui muitas vantagens. Ela pode ser utilizada com sujeitos analfabetos e alfabetizados, permite a quantificação dos dados e pode ajudar na avaliação de condutas, registro de reações e gestos. reforça Lakatos⁸⁸. Por esses e outros motivos, a entrevista foi instrumento escolhido. Segundo Gaskell⁸⁹:

A entrevista qualitativa, pois, fornece os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação. O objetivo é uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos específicos.

Quanto ao procedimento de análise dos dados coletados, optou-se pelo método de análise do conteúdo⁹⁰. Cabe trazer os escritos de Bardin⁹¹ quando diz que nem todo o material de análise é susceptível de dar lugar a uma amostragem, e, nesse caso, mais vale abstermo-nos e reduzir o próprio universo (e, portanto, o alcance da análise) se este for demasiado importante.

⁸⁸ LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**/ Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. – 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

⁸⁹ BAUER, Martin W; GASKELL, George (orgs.) **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. tradução de Pedrinho A. Guareschi. – 11. Ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 2013. p. 65.

⁹⁰ O método de análise de conteúdo constitui-se em um conjunto de técnicas utilizadas na análise de dados qualitativos. Existe por parte do pesquisador iniciante ou do não familiarizado com estas técnicas, dificuldades em relação ao entendimento e aplicação do método. O método de análise de conteúdo foi sistematizado na primeira metade do século XX e a princípio foi importante ferramenta na busca dos sentidos dos artigos e propagandas da imprensa escrita nos Estados Unidos, sendo hoje um método amplamente utilizado em pesquisas científicas. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/reben/v57n5/a19v57n5.pdf> acesso em 20 out. 2015.

⁹¹ BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009. p.123

Aponta Bauer⁹²:

A entrevista, estruturada ou não, é um método conveniente e estabelecido de pesquisa social. Mas assim como as pessoas expressam seus pontos de vista falando, elas também escrevem. [...] Deste modo, os textos, do mesmo modo que as falas, referem-se aos pensamentos, sentimentos, memórias, planos e discussões das pessoas, e algumas vezes nos dizem mais do que seus autores imaginam.

Cabe dizer que em qualquer procedimento de coleta utilizado, terá pontos fortes e fracos, por isso, ter bastante rigor na coleta das informações durante a entrevista e/ou fazer uso de duas ou mais fontes pode funcionar como uma complementaridade interessante para aumentar substancialmente a qualidade do estudo.

3.1.3 – Situando o universo pesquisado

Foi discutido o controle social, partindo de uma experiência do Conselho do Fundeb que acompanha e controla a utilização dos recursos do fundo para a educação básica pública no Município de Valença-BA.

Dos vinte conselheiros do Conselho do Fundeb de Valença-BA, nomeados pelo Decreto Municipal N° 1464 de 18/04/13, foram alvo desta pesquisa sete categorias de conselheiros, entre titulares e suplentes, que estavam em efetivo exercício e que se dispuseram a participar do estudo de caso. Um conselheiro chegou a dizer que participaria, mas depois não quis participar da entrevista, outro não compareceu mais às atividades do conselho. Os sete, apesar de agendar muitas vezes, foi possível fazer a entrevista.

Os conselheiros tiveram liberdade para participar ou não da pesquisa científica. O objetivo de entrevistar todos foi para identificar as diferentes percepções sobre a atuação do órgão, já que o conselho é composto por representantes de entidades distintas, do poder público e sociedade civil organizada.

O Conselho do Fundeb funciona no prédio da Prefeitura Municipal de Valença situado provisoriamente na Rua Cecilia Meireles s/n Centro, Valença-BA CEP.

⁹² BAUER, Martin W; GASKELL, George (orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som.** tradução de Pedrinho A. Guareschi. – 11. Ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 2013. p. 189.

45400.000. Contatos com a secretaria do conselho pelo telefone 3641-3136 e pelo e-mail conselhoseducacaovca@hotmail.com.

3.1.4 – Sujeitos da Pesquisa

Os sujeitos da pesquisa foram os conselheiros titulares e suplentes do Conselho do Fundeb de Valença-BA, a escolha destes sujeitos não obedeceu a nenhum procedimento criterioso de seleção/exclusão, visto que foram entrevistados todos que se dispuseram a participar.

A estrutura do Conselho do Fundeb pesquisado é composta por um representante titular e um representante suplente do Conselho Municipal de Educação, Conselho Tutelar, Poder Executivo Municipal, Estudantes da Educação Básica Pública, Servidores Técnico-Administrativos das Escolas Básicas Públicas, Professores da Educação Básica Pública, Diretores das Escolas Básicas Públicas, Secretaria Municipal de Educação, Pais de Alunos da Educação Básica Pública e Estudantes da Educação Básica Pública-Indicado pela Entidade de Estudantes Secundaristas.

3.1.5 – Momentos da observação

Houve um acompanhamento ao Conselho do Fundeb de Valença durante algumas reuniões e momentos de concentração do conselho. Nesses momentos puderam ser observados os membros e respectivas entidades e quais demonstravam maior afinidade com as temáticas estudadas e quem aparentava possuir maior conhecimento teórico-prático das atividades executadas pelo conselho. Foi observado durante as reuniões, as representações de pais, de alunos, representantes do Conselho Tutelar e também os suplentes de algumas outras representações.

Os que mais participavam das discussões eram justamente aqueles que estão mais próximo das atividades escolares e das atividades do Conselho do

Fundeb, professores, diretores, líderes sindicais, representantes de outros conselhos, são os que de certa maneira possuem um conhecimento maior das atribuições dentro do órgão colegiado.

Em outubro de 2015 foram realizadas as entrevistas e acredita-se que não por coincidência o pesquisador teve grande dificuldade de localizar, agendar e entrevistas algumas representações, em especial, representantes de pais e alunos, as mesmas representações, já que são os que também menos se envolvem nas atividades do conselho e são aqueles que acreditam que pouco tem a dizer sobre sua representação, salvo raras exceções.

Com a ajuda da presidência e da secretaria do Conselho do Fundeb foram agendados os encontros dos dezenove membros⁹³ com o pesquisador. Na maioria dos casos, as entrevistas aconteceram no local de trabalho do entrevistado. Sempre num espaço reservado e longe do contato e influência de outras pessoas para que não atrapalhassem no raciocínio das respostas da pesquisa. Mesmo assim, um grupo relutou em participar e apenas sete contribuíram de fato para a construção da pesquisa. De maneira geral, os sete conselheiros participantes foram bastante solícitos, espontâneos, participativos e muito contribuíram com a coleta de dados.

3.2 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Houve uma certa liberdade na apresentação das questões para os conselheiros, para que o pesquisado ficasse à vontade e respondesse os questionamentos de maneira mais espontânea possível. Foram quatro questões, contudo, com três membros do conselho, a conversa tomou uma direção onde foi acrescentada mais uma questão, se o membro se considerava um conselheiro atuante. Dois conselheiros se consideravam atuantes e o outro membro disse que não, pois o que fazia era pouco para todo o trabalho que se tinha por fazer.

⁹³ São vinte membros entre titulares e suplentes, no entanto uma conselheira já não aparece mais nas reuniões e durante as entrevistas foi impossível localizá-la.

3.2.1 – Como o Conselho do Fundeb tem feito o controle social dos recursos

Um dos conselheiros⁹⁴ afirmou que anos atrás não se conseguia praticar o acompanhamento e controle social das contas públicas de Valença. Ele tem observado um avanço significativo na relação da atual administração municipal com os conselhos de controle dos recursos.

Segundo um membro do conselho, é importante ressaltar que pela primeira vez no Município de Valença foi organizado um espaço para os conselhos. No local pode-se fazer a organização e arquivos das pastas enviadas pela gestão municipal. Os conselheiros passaram a ter maior autonomia e podem voltar para consultar todos materiais sempre que desejarem. Antes era usado o espaço da secretaria municipal de educação e na visão dos conselheiros era algo bastante desconfortável, tanto pelo barulho, interrupções e falta de privacidade para tratar de assuntos que necessitavam de uma maior discrição⁹⁵.

Com o espaço definido e com a liberação de uma profissional para organização das atividades dos conselhos, se traçou calendário anual dos encontros do Conselho do Fundeb, ficando as reuniões ordinárias agendadas mensalmente, mas de acordo com a necessidade poderão ser convocadas de maneira extraordinária.

As ações dos conselheiros do Fundeb são basicamente a análise das pastas, segunda via das contas apresentadas ao Tribunal de Conta dos Municípios, nessas pastas podem acompanhar onde foram gastos os recursos oriundos do Fundeb, visitas *in loco* das unidades escolares (muitas vezes em reformas), apontado por cinco conselheiros,⁹⁶ e verificação da qualidade do serviço de transportes contratado pelo município, segundo três membros⁹⁷.

Quatro conselheiros sinalizaram que já foram encontradas irregularidades, desvios durante a análise das pastas⁹⁸. Apontam que na maioria dos casos são desvios de finalidade do recurso, então o conselho encaminha um ofício para o setor da prefeitura e ela prontamente reembolsa o recurso utilizado incorretamente. Um

⁹⁴ Entrevista nº 3.

⁹⁵ Entrevista nº 1.

⁹⁶ Entrevistas nº 1, 2, 4, 6, e 7.

⁹⁷ Entrevistas nº 1, 2 e 6.

⁹⁸ Entrevistas nº 2, 4, 6 e 7.

dos conselheiros⁹⁹ citou que na maioria das vezes, só percebem o desvio de finalidade porque são profissionais da educação e através dessa experiência podem identificar.

Apesar de ter sido um discurso isolado, um conselheiro¹⁰⁰ afirmou que tudo fica muito na teoria, mas quando parte para a prática fica muita coisa a desejar. Afirmou que ficam analisando as pastas, mas que sem conhecimentos de contabilidade, de administração e da própria legislação, fica difícil o acompanhamento eficiente das contas públicas ou na situação das visitas já que não tem um carro disponível e ficam sempre dependendo do carro da APLB Sindicato (dos professores), Delegacia Costa do Dendê em Valença-BA.

3.2.2 – As ações que têm sido desenvolvidas para implantar um controle eficiente dos recursos do Fundeb no Município de Valença-BA

Durante as reuniões e atividades desenvolvidas pelo o conselho, são divididos grupos para que façam as análises das pastas¹⁰¹, investigações feitas nas escolas ou locais que receberam os recursos do Fundeb¹⁰². Outra comissão fica com a fiscalização dos motoristas e no acompanhamento serviço de transporte oferecido aos estudantes e professores do Município de Valença¹⁰³.

Um membro¹⁰⁴ deu um destaque especial para a investigação dos servidores que não estão trabalhando no setor da educação ou estão temporariamente trabalhando em outra secretaria para que não continuem recebendo pelo fundo.

Quando o conselho identifica algo que não esteja de acordo com o que está previsto na legislação ou que o colegiado entende que precisa de correção ou maiores esclarecimentos, a secretária encaminha ofícios, ou a própria presidência acompanhada de outros membros, levam o processo para a secretaria de educação,

⁹⁹ Entrevista nº 7.

¹⁰⁰ Entrevista nº 3.

¹⁰¹ Entrevista nº 5.

¹⁰² Entrevista nº 2.

¹⁰³ Entrevista nº 6.

¹⁰⁴ Entrevista nº 1.

contabilidade e outros setores responsáveis para tirarem as dúvidas, apontou cinco membros¹⁰⁵.

Toda vez que um recurso foi destinado a uma finalidade específica e a prefeitura utilizou em coisa adversa à finalidade, tem que corrigir devolvendo o valor desviado a conta de origem, conforme as entrevistas¹⁰⁶.

3.2.3 – Limites e avanços para o controle social

Algo muito curioso aconteceu durante algumas entrevistas quando fazia esta pergunta. Era como se os conselheiros tivessem uma certa resistência de apontar alguma falha no processo ou certa dificuldade de avaliar a própria postura ou de outros membros nas atividades do Conselho do Fundeb. Um dos conselheiros¹⁰⁷ afirmou que não havia nenhuma dificuldade no processo de acompanhamento e controle e outro membro¹⁰⁸ se recusou a responder afirmando que não tinha condições de fazer tais afirmações.

Algo que também foi ventilado durante a pesquisa é que muito se avançou na entrega das pastas, o processo agora é feito logo em seguida a devolução do Tribunal de Contas dos Municípios, o conselheiro¹⁰⁹ afirmou que em administração passada levavam muito tempo esperando e quando elas chegavam era no final do ano em exercício ou no ano posterior, poucos dias antes de se produzir o parecer. Agora podem analisar os dados quase que em tempo real, ficando assim mais fácil a observação.

Apesar de o local estar organizado e as pastas se encontrarem organizadas, um membro do conselho afirmou que possuem muitas ideias, mas não consegue coloca-las em prática. Afirmou que ainda falta mais apoio por parte da prefeitura e que mesmo com todos os avanços de gestões passadas ainda não é suficiente.

¹⁰⁵ Entrevistas nº 1, 2, 5, 6 e 7.

¹⁰⁶ Entrevistas nº 1, 2, 3, 5, e 6.

¹⁰⁷ Entrevista nº 3.

¹⁰⁸ Entrevista nº 4.

¹⁰⁹ Entrevista nº 7.

Outro membro¹¹⁰ afirmou que se quer um retorno por parte da prefeitura e o retorno não chega.

Um ponto citado por cinco membros¹¹¹ foi a situação do carro para locomoção dos conselheiros para as visitas *in loco*. Como dependem exclusivamente dos recursos da prefeitura para execução das atividades, a liberação de um automóvel é uma condição *sine qua non* para que possam cumprir as tarefas de campo. Disseram em depoimento que muitas vezes o carro foi liberado e na hora marcada não apareceu para pegar os conselheiros, ficando o Conselho na dependência do carro da APLB Sindicato.

Apresentada como dificuldade por um conselheiro, foi a liberação do trabalho para participarem das atividades do conselho¹¹². Até mesmo aqueles que tem vínculo com a prefeitura apontaram essa situação como uma dificuldade. Ou por ter que deixar muito serviço sem fazer para participar das reuniões ou por ter que compensar o dia de trabalho, no caso dos professores¹¹³.

Outra dificuldade apontada pelos membros são as pessoas que não participam do processo de construção. Membros que não frequentam as reuniões e/ou quando vão não acrescentam de maneira significativa ao processo de mobilização e execução das atividades do órgão colegiado.

Dificuldades quanto à constituição do conselho, a ação e movimentação dos membros. Mudanças periódicas acontecem por causa da rotatividade expressa na legislação. Por exemplo, o conselheiro eleito só poderá ser reconduzido ao cargo apenas uma vez. Eleito/indicado para exercer o cargo por dois anos, só poderá ficar no cargo (caso a entidade representativa queira) por mais dois anos. Isso é tido como problema porque quando os conselheiros começam a se embasar sobre os assuntos, ele é substituído por outro que chega praticamente leigo no assunto e é preciso se começar todo um trabalho de formação de equipe, conseqüentemente uma nova dificuldade e quando ele “começa a tomar pé”, vem a mudança outra vez, afirmou um conselheiro.

¹¹⁰ Entrevista nº 4.

¹¹¹ Entrevistas nº 1, 2, 3, 6, e 7.

¹¹² Entrevista nº 4.

¹¹³ Entrevista nº 1 e 5.

3.2.4 – Otimizando as práticas de gestão através do Conselho do Fundeb

O conselheiro que afirmou não haver dificuldade que impedisse a atuação do conselho, nesta questão também defendeu que o conselho não precisa de mais nada para otimizar suas práticas no que diz respeito ao acompanhamento e controle dos recursos do Fundeb. Esse conselheiro foi uma exceção pois todos os outros apontaram alguma coisa que poderia melhorar as ações do órgão colegiado¹¹⁴.

Cinco membros citaram que seria bom que as pessoas se disponibilizassem para participarem desses órgãos¹¹⁵, visto que toda vez que vai constituir um conselho ou substituir um membro, o conselho passa sempre pela mesma dificuldade de faltar pessoas que queiram assumir responsabilidades, reforça um conselheiro¹¹⁶.

É evidente que se precisa ter um maior espírito de voluntariado, as pessoas não se interessam por tarefas que não venham a receber uma recompensa ou gratificação pelo serviço realizado¹¹⁷. Não há uma consciência de cidadão que leve os indivíduos a zelar pela coisa pública, de entender que a coisa pública é propriedade de todos.

As pessoas até podem ter o espírito de participação, porém muitas que desejam participar precisariam estar liberadas para o trabalho de conselheiro ou pelo menos terem suas cargas horárias reduzidas¹¹⁸. Não é fácil atuar como conselheiro, visto que exige tempo, disposição e acumular as respectivas atividades diárias com as atribuições do conselho para muitos torna-se algo subumano.

Quatro membros¹¹⁹ apontaram que desejariam mais apoio por parte da prefeitura, apesar de muito já ter sido feito, algumas questões ainda estavam pendentes como maiores esclarecimentos nas pastas com os recursos, com um retorno mais rápido das notificações; um transporte que locomovesse os membros para as atividades no campo, maioria esmagadora chamou a atenção para a ausência de carros para as visitas nas unidades escolares.

¹¹⁴ Entrevista nº 3.

¹¹⁵ Entrevista nº 1, 2, 3, 4, e 6.

¹¹⁶ Entrevista nº 3.

¹¹⁷ Entrevistas nº 4 e 7.

¹¹⁸ Entrevista nº 3.

¹¹⁹ Entrevistas nº 1, 5, 6, e 7.

Para um dos pesquisados¹²⁰, ter entre os membros do Conselho do Fundeb um contador, ou que o contador da prefeitura estivesse nas reuniões seria algo muito importante. O baixo conhecimento sobre contabilidade, processos licitatórios, deixam o grupo de conselheiro em situação desfavorável frente as ações do poder público.

Como a ausência da representação dos pais e alunos foi bastante sentida, foi sugerido por um membro¹²¹ que fossem criadas estratégias para motivar pais e alunos a terem maior envolvimento nas atividades do colegiado. Já que essas duas representações ocupam papel de grande importância neste conselho.

Outro ponto citado, e se acredita ser esse o item mais importante, foi a necessidade de formação continuada para todos os conselheiros. Uma formação prévia e bastante minuciosa, antes da nomeação dos membros e várias outras atividades formativas durante todo o período do mandato de conselheiro. Seria importante que se montasse eventos no próprio município, para que eles pudessem participar de encontros, palestras, cursos de formação¹²², e também que os conselheiros fossem para eventos fora do município para que pudessem trocar experiências, motivando-se e motivando outros conselheiros¹²³.

O grupo citou a questão da demora em obter a resposta do poder público. Quando isso acontece, há um desestímulo e uma descontinuidade no processo de acompanhamento e controle social. Lembraram também da falta de disponibilidade das pessoas para participarem das atividades do conselho, inclusive para as pessoas que são servidores públicas. Foi apontada uma sobrecarga de atividades e, por conseguinte, pouca participação nas reuniões do órgão colegiado. Pela condição de servidor público, pensava-se que poderia ter maior facilidade para deixar o trabalho.

Mesmo que em pequeno número, tanto os servidores, quanto os conselheiros, trouxeram as questões do voluntariado e da remuneração. Apontam que o brasileiro não possui a cultura da participação e que uma remuneração, ainda que pequena, seria importante para estimular a participação.

¹²⁰ Entrevista nº 1.

¹²¹ Entrevista nº 2.

¹²² Entrevista nº 1, 2, 5 e 7.

¹²³ Entrevista nº 3.

Outro ponto trazido pelos pesquisados foi a questão da infraestrutura. Apesar do Conselho do Fundeb em Valença gozar de alguma estrutura, quanto ao espaço de reuniões, é importante lembrar que a doação da sala do conselho é recente e que isso atrasou e muito a ação desse grupo. Ainda sofrem com o problema de carro para atividades em campo e torna-se necessário que o poder público apoie ainda mais esse órgão de controle¹²⁴.

Foi colocado de maneira implícita nas falas dos conselheiros do Fundeb que os que possuem maior nível de escolaridade, possuem maior condição de participação e possuem, em certo modo, maior engajamento nas atividades de controle.

O nível de educação, seja ele básico, técnico, cidadão ou qualquer outra variante, foi o elemento central do universos pesquisado. A necessidade de formação foi algo muito presente nos depoimentos do grupo.

Citaram também a cultura local, coronelismo, interferência da administração municipal, falta de transparência do poder público e características centralizadoras do governo municipal, mas ainda que em maior ou menor intensidade, os entraves apontados pelos entrevistados, atingem ainda hoje a atuação do Conselho do Fundeb de Valença.

¹²⁴ Entrevista nº 4.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas duas últimas décadas, a universalização do ensino público no Brasil tem sido uma realidade, o que falta agora é que os recursos sejam todos administrados com probidade e no sentido de promover a qualidade da educação de maneira equitativa, para todos os que utilizam a escola pública. Fazer o controle social dos recursos da educação vai além de fiscalizar um recurso, um dinheiro qualquer, cobrar o uso corretamente dos recursos destinados à educação é criar possibilidades de inclusão e diminuir da desigualdade social que divide o Brasil.

Pelo que foi visto nos depoimentos dos pesquisados não é fácil fazer o controle e acompanhamento dos recursos públicos, não é tão fácil assim acompanhar as ações do poder executivo, um caminho enorme já foi percorrido desde a década de 80 e muito ainda precisa ser alcançado para que os resultados sejam significativos e o país viva um novo modelo de gestão.

Faz-se necessários que os futuros gestores não pratiquem os modelos centralizados de administração e que suas decisões busquem sempre contribuir com uma sociedade mais participativa, na cobrança dos seus direitos e no cumprimento dos deveres.

Um tema como controle social não se esgota. Faz-se necessária a atualização contínua das informações produzidas nessa pesquisa, visto que a cultura local, administrativa e o próprio direito não são algo estanque, estão sempre em transformação criando e recriando possibilidades.

O objetivo geral da pesquisa foi atingido, já que houve uma análise da atuação do Conselho do Fundeb no município de Valença. Os objetivos específicos propostos também foram alcançados. Aconteceu uma reflexão sobre a história da educação pública no país e sobre a implantação do Fundef/Fundeb, um debate sobre a participação da sociedade no controle e acompanhamento das contas públicas, uma discussão sobre o papel do conselho de acompanhamento e controle dos recursos do Fundeb e a identificação dos possíveis entraves na participação dos conselheiros do Fundeb em Valença-BA.

Quanto as questões norteadoras, elas também foram respondidas, pelo menos em parte. Tanto o Fundef (1998), quanto o Fundeb (2007) estimularam sim o acompanhamento e controle dos recursos destinados à educação, contudo esses mecanismos de fiscalização ainda não são executados de maneira eficiente.

Não deu para identificar se há omissão da sociedade no acompanhamento das contas públicas, porém percebeu-se que, quanto mais afastado está o membro do conselho do poder público, menor é participação dele no controle. A exemplo de pais e alunos que não tem relação de emprego com administração pública e de certa maneira, pouco participam do controle social. Quanto ao fato dessa situação possuir fatores históricos, seria necessária uma maior investigação e continuidade das observações das atividades do Conselho do Fundeb.

Por fim o que seria preciso para que o conselho do Fundeb em Valença executasse de maneira eficiente a função que lhe cabe, alguns elementos vieram à tona nos depoimentos conselheiros: formação, estrutura de funcionamento e diminuição da interferência do poder executivo local nas questões do conselho.

Foi percebido que um modelo de gestão mais proativo contribuiu para que o Conselho do Fundeb em Valença-BA esteja vivendo momentos de euforia e estímulo no acompanhamento da coisa pública. Não é uma realidade só em nível local, acredita-se que tudo se aponta para um novo cenário na gestão pública brasileira, e o controle social, ainda que em passos lentos, vem sendo delineando, mas que se tem saído da total inércia em que viviam os cidadãos de outrora.

Os resultados já alcançados têm uma incrível força para manter viva a mobilização já alcançada, para convencer novos atores e viabilizar novos recursos. Além disso, eles servem como repertório de ideias para quem está começando a participar. É preciso dar visibilidade aos resultados, visto que todos que estão participando, os que são interessados, beneficiados, ou ainda que podem vir a ter participação, saibam dos resultados.

Quanto às dificuldades para desenvolver esta pesquisa foram pelo fato do tema controle social, apesar de não ser algo novo, mexer com questões bem particulares do grupo pesquisado. De certa maneira, buscou-se fazer uma avaliação da atuação desse órgão colegiado. Vale ressaltar que as pessoas não gostam de serem avaliadas. E quando são avaliadas, não ficam felizes quando são feitas críticas, ainda que construtivas. A outra questão é por ser um órgão que fiscaliza a execução de recursos públicos, e de grande valor, diga-se de passagem. É como

pisar em um campo minado, qualquer fala ou ação incorreta do pesquisador, poderia deixar o ambiente bastante hostil, o que possivelmente inviabilizaria a pesquisa.

Acredita-se que a pesquisa gerou conhecimento tanto para as demandas sociais, já que o objetivo do órgão colegiado pesquisado é controle do uso correto do dinheiro público e, por conseguinte, do direito à educação de qualidade, promoção social e melhoria da qualidade de vida dos beneficiários desta política, quanto nas questões organizacionais, visto que foi discutido o controle social, e um modelo de gestão diferente do praticado no passado e que ainda custa a encontrar espaço na maioria dos governos, principalmente na esfera municipal.

Apesar de ser pesquisado o Conselho do Fundeb de Valença-BA, é bom chamar atenção para o fato de o município de Valença-BA ser uma espécie de referência para os outros municípios. Mesmo porque, a maior parte das capacitações nas diversas áreas é realizada em Valença, podendo assim impactar outros municípios. Cabe lembrar que a própria Diretoria Regional de Educação – DIREC 05 que implementa as políticas de Estado nesse Território de Cidadania está situada em Valença, assim como a Universidade do Estado da Bahia, responsável pela capacitação de muitos professores em exercício na educação básica pública através do Programa de Formação de Professores.

Por tudo isso, promover uma discussão sobre o Conselho do Fundeb de Valença é ter a possibilidade de uma maior visibilidade dos resultados obtidos durante a pesquisa e um maior alcance de sujeitos que atuam ou pelo menos pensam em atuar no controle e acompanhamento social de recursos públicos.

Falar de participação efetiva no acompanhamento e controle social é sem dúvida, trazer várias outras vertentes para o centro das discussões. O Brasil avança para outro nível de participação. Como afirmou Freire, “o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós que é o de assumir esse país democraticamente”.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda – **História da educação** – 2ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Moderna, 1996.

ARROYO, Miguel A. **A escola possível é possível?** São Paulo: Loyola, 1986.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

BAUER, Martin W; GASKELL, George (orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. tradução de Pedrinho A. Guareschi. – 11. Ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 2013.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **Metodologia da Pesquisa: monografia, dissertação e tese**. – 1 ed. – 5. Reimp. – São Paulo: Atlas, 2011.

BOBBIO, Norberto. Presente e futuro dos direitos do homem. *In: A era dos direitos*. trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p.28-30.

BRACARENSE, A.E; PRAIS, M.L.M. **Repensando a prática da administração escolar**. Uberaba, 1984 (Mimeo).

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do FUNDEB**. Brasília, 2011. 176 f.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Financiamento da educação**. Brasília: FNDE, 2011. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php>>. Acesso em: 18 jul. 2013.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Educação profissional: Legislação básica**. 5. ed. Brasília, DF: PROEP, 2001.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Conselho Nacional da Educação. Câmara Nacional de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica** / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013. 562p.

_____. Ministério da Fazenda. **Gestão democrática e controle social dos recursos públicos**. Programa Nacional de Educação Fiscal. 4. ed. Rev. e atual. Brasília: ESAF, 2008.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Coordenação Geral do Ensino Fundamental. **Ensino Fundamental de Nove Anos. Orientações Gerais. 3º Relatório do Programa**. Brasília: MEC, SEB, 2006. 25p. Acesso em 20 de outubro de 2014. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/9anosgeral.pdf>.

BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

BURGOS, Raul. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó-SC: Argos, 2007. p. 127- 166.

CAMPOS, M. S. **Direitos Sociais no Brasil**. Estudos, v. 26, n.4, Goiânia: UCG, p.547-557, out./dez. 1999.

COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.) **Descentralização da Educação: Novas formas de coordenação de financiamento** – São Paulo: FUNAP: Cortês 2001.

DAYRELL, J. **A escola como espaço sócio cultural. Múltiplos olhares sobre Educação e cultura**. Belo Horizonte: UFMG, 1996.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista. Noções de política social participativa**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

FARACO, Emílio... [et. al.]; **Ofício de professor: aprender a ensinar**. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2001. (Ética e cidadania, 9).

FERNANDES, Eliane Leão. **Transparência e controle social: o caso do Conselho de Alimentação Escolar de Mato Grosso do Sul**. 2010. Monografia (Especialização em educação Fiscal) – Escola de Administração Fazendária (ESAF), Brasília. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/biblioteca/monografias/05_11/Eliane_Leao.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2013.

FREIRE, Paulo – **Pedagogia do Oprimido**, 17ª. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

GADOTTI, M. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.

GHANEM, E. **Democracia, uma grande escola: alternativas de apoio à democratização da gestão**. São Paulo: Ação Educativa, 1998.

GODOY, A. S. **Estudo de caso qualitativo**. In: Godoi, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. da (org.) Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais:

paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.

IANNI, O. **Exigências educacionais do processo de industrialização**. In: Industrialização e desenvolvimento social no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo: Cortez, 1998.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**/ Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. – 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro. Editora Nova Fronteira. 1997.

LUCK, Heloisa et al. **A Escola Participativa**. Rio de Janeiro: DP&A, 1998.

_____. **Gestão educacional: estratégia para a ação global e coletiva no ensino**. In: FINGER, A. Educação: caminhos e perspectivas. Curitiba: Champagnat, 1996.

MAKARENKO, A. **La coledividad y la educación de la personalidad**. Moscou: Progreso, 1977.

MALPICA, Carlos N. F. **Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina**. Paris : Unesco/IIPE, 1994.

MEDEIROS, Daniel H. de. **Aspectos da História do Brasil: Império e República**/ Daniel H. de Medeiros, Renato Mocellin, -- São Paulo: Ed. do Brasil, 1991.

MEIRELES, Hely Lopes - **Direito Administrativo Brasileiro**. 23.^a edição. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Editora Malheiros Editores. © Veralice Celidonio Lopes Meirelles. São Paulo, 1998.

MELLO, Guiomar Namó de. **Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio**. São Paulo: Cortez, 1992.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (ORG). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade** / Suely Ferreira Deslandes, Romeu Gomes; Maria Cecília de Souza Minayo. 31. ed. – Petrópolis, RJ : Vozes, 2012.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 5. ed. São Paulo: Cortez, Brasília: UNESCO, 2002.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**, 28^a ed., Rio de Janeiro: Forense, 2007.

PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; RABASSA, Vini da Silva, (org.). **Controle Social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. – São Paulo : Paulus, 2007.

PRAIS, M. L. M. **Administração colegiada na escola pública**. 4 ed. Campinas: Papirus, 1996.

Programa Nacional de Educação Fiscal (Brasil). **Relação estado-sociedade / Programa Nacional de Educação Fiscal**. – Brasília, 2005. 80 p.: il. (Série Educação Fiscal. Caderno 2) 2ª edição atualizada.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Robert D. Putnam, com Robert Leonardi e Rafaella Y. Nanetti; Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RIBEIRO, Wanderley. **Municipalização: os conselhos Municipais de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

ROCHA, José Claudio. **Teoria do estado democrático: os novos mecanismos de participação popular em debate**. – Salvador: EDUNEB, 2009.

SANTOS, Izequias Estevam dos. **Manual de métodos e técnicas de pesquisa científicas** / Izequias Estevam dos Santos – 9. ed. rev., atual. E ampl. – Niterói, RJ: Impetus, 2013.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 1997.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 22. ed. Ver. E ampl. de acordo com a ABNT – São Paulo: Cortês, 2002.

SILVA FILHO, João Antonio da. **A democracia e a democracia em Norberto Bobbio** / João Antonio da Silva Filho. – São Paulo : Editora Verbatim, 2014.

SILVA, Francisco de Assis, **História do Brasil, 1º grau**/ Francisco de Assis Silva. – 3. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Moderna, 1994.

TORO, Jose Bernardo. **O papel do 3º setor em sociedades de baixa participação**. In: IOCHPE, Evelyn *et al.* *3o Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel / Anne Joyce Angher, organização. -20. ed. – São Paulo : Rideel, 2015. (Série Vade Mecum)

WERNECK. Nísia. Módulo IX - **Mobilização Social – Tecendo o Amanhã – Pela Justiça na Educação, Pela Justiça na Educação**/ /cap. 23, coordenação geral Afonso Armando Konzen ... [et al.]. - Brasília: MEC. FUNDESCOLA, 2000. 735 f.

APÊNDICES