



UNIVERSIDADE DO PLANALTO CATARINENSE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* – MESTRADO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA I

JUSTINA INEZ VARELA DE MELO

**O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB
DE LAGES (SC): HISTÓRICO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

Lages/SC

2012

JUSTINA INEZ VARELA DE MELO

**O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB
DE LAGES (SC): HISTÓRICO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

Dissertação apresentada à banca do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado em Educação, da Universidade do Planalto Catarinense – UNIPLAC na Linha de Pesquisa I, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação. Área de Concentração: Educação, sob a orientação da Professora Dra. Maria de Lourdes Pinto de Almeida.

Lages/SC

2012

JUSTINA INEZ VARELA DE MELO

**O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB
DE LAGES (SC): HISTÓRICO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

Dissertação apresentada à banca do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado em Educação, da Universidade do Planalto Catarinense – UNIPLAC na Linha de Pesquisa I, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação. Área de Concentração: Políticas e Processos Formativos em Educação, sob a orientação da Professora Dra. Maria de Lourdes Pinto de Almeida.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr^a Marilane Wolff Pain – UNIJUÍ/RS

Prof. Dr^a Maria de Lourdes Pinto de Almeida – Orientadora – UNIPLAC

Prof. Dr. Lindomar Wessler Boneti – PUC/PR

Prof. Dr. Geraldo Rosa – PPGE UNIPLAC

Dra. Carmen Fornari Diez - Suplente do PPGE/UNIPLAC

Lages/SC

2012

Ficha Catalográfica

M528c	Melo, Justina Inez Varela de. O conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB de Lages (SC): histórico, desafios e perspectivas / Justina Inez Varela de Melo.-- Lages (SC), 2012. 90f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Planalto Catarinense. Programa de Mestrado em Educação da Universidade do Planalto Catarinense. Orientadora: Maria de Lourdes Pinto de Almeida.
-------	--

AGRADECIMENTOS

Ao fazer meu agradecimento, devo fazê-lo primeiro a um Ser Superior que chamo de DEUS, pela saúde, capacidade de pensar e coragem que me concedeu para encarar os desafios que a vida me apresentou.

Agradeço minha grande família: meu esposo Hamilton, meus filhos Taís, Homero, Fábio e Gabriel, meu genro Luciano e meus netos Gustavo e Thiago, os quais foram privados de minha presença por conta deste trabalho e entenderam minhas ausências e minhas angústias.

De forma especial, agradeço minha Orientadora Maria de Lourdes Pinto de Almeida, pela paciência, pela atenção e pelas cobranças. Sem elas eu não teria chegado até aqui.

Agradeço ainda minhas amigas, Professoras Mara Marcelino, Neusa Zangelini e Simone Rafaeli Pacheco, que estiveram sempre dispostas, me ajudando e incentivando para a conclusão do Mestrado.

Agradeço também aos meus colegas, a todos os professores do Mestrado e funcionários do PPG que contribuíram para a minha (trans)formação.

Os colegas conselheiros do CACS do FUNDEB de Lages (SC) não podem ser esquecidos nos agradecimentos, pois muito contribuíram para o meu trabalho.

Agradeço ainda à Prefeitura do Município de Lages que concedeu a Bolsa para o Mestrado, por meio da Secretaria Municipal da Educação.

Enfim, sinceros agradecimentos e pedido de desculpas para meus colegas de trabalho, professores da EMEB Professor Antônio Joaquim Henriques, que suportaram minhas queixas, minha ansiedade e meu mau humor nesse tempo de aprendizado.

Minha eterna gratidão a todos!

RESUMO

O objeto desta pesquisa foi o trabalho desenvolvido pelo CACS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação de Lages SC. Elegemos como objetivos específicos a análise das ações do Conselho no acompanhamento e controle dos recursos destinados à educação básica, desde sua criação em 2007 até novembro de 2012, para verificar se houve interferências na gestão dos recursos municipais. Além do perfil dos conselheiros, verificamos como é composto o colegiado, o grau de autonomia, as principais ações, como se dão as relações do órgão com o Poder Público e com os segmentos e entidades representadas, numa perspectiva histórico-crítica. Por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, sustentada por Gramsci, Saviani, Demo, Monlevade, Almeida, Davies e outros, fizemos a pesquisa de campo com os conselheiros atuais do CACS do FUNDEB, aplicando um questionário semiestruturado com dados gerais, perguntas abertas e fechadas, que permitiram responder os questionamentos pesquisados. No trato dos dados coletados utilizamos a análise de conteúdo de Bardin (1977). Na introdução falamos sobre os objetivos e motivação da pesquisa, metodologias, teorias, justificando o trabalho pela relevância social do Conselho. No primeiro capítulo, tratamos dos fundamentos teórico-metodológicos, dos procedimentos e dos sujeitos pesquisados. No segundo capítulo, dissertamos sobre o FUNDEB abrangendo toda a educação básica, a legislação educacional vigente e historicizamos o financiamento da educação brasileira. No capítulo terceiro, tratamos do histórico, das atribuições, da representatividade, funcionamento, trabalho e relações do conselho municipal. No quarto capítulo, discutimos um pouco sobre a gestão democrática na escola pública. No quinto capítulo, analisamos os dados coletados dos conselheiros do colegiado municipal, tecendo algumas considerações sobre os resultados do trabalho, ressaltando os aspectos positivos e negativos do controle social por meio de conselhos e especificamente do Conselho Municipal de Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB de Lages (SC). Esperamos que a pesquisa contribua para o fortalecimento dos Conselhos Municipais do FUNDEB pertencentes à região da serra catarinense.

Palavras-chave: Conselho. Acompanhamento. Controle social. FUNDEB. Sociedade civil.

ABSTRACT

The object of this research was the work of the CACS - Council for Social Monitoring and Control of FUNDEB - Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Enhancement of Education Professionals Lages SC. We chose specific objectives analysis of the actions of the Board in monitoring and control of resources for basic education since its inception in 2007 until November 2012 to see if there was interference in the management of municipal resources. Besides the profile of directors, we see how the college compound, the degree of autonomy, the main actions, as if giving the organ relations with the government and with the segments and entities represented in a historical and critical perspective. Through a bibliographical and documentary, supported by Gramsci, Saviani, Demo, Monlevade, Almeida, Davies and others, did field research with counselors CACS FUNDEB current by applying a semi-structured questionnaire with general data, and open questions closed, which allowed respondents to answer the questions. Tract data collected used content analysis of Bardin (1977). In the introduction we talked about goals and motivation of research methodologies, theories, explaining the work to the social relevance of the Council. In the first chapter, treat of the theoretical methodology, procedures and subjects studied. In the second chapter, on dissertamos FUNDEB covering all basic education, legislation and current educational funding historicizamos Brazilian education. In the third chapter, we treat the history, powers of representation, operation, and working relationships of the municipal council. In the fourth chapter, we discussed a little about the democratic management in the public school. In the fifth chapter, we analyze the data collected from collegiate municipal councilors, weaving some considerations about the results of the work, emphasizing the positive and negative aspects of social control through advice and specifically the Municipal Council of Social Control and Monitoring of FUNDEB Lages (SC). We hope that the research will contribute to the strengthening of the municipal councils of FUNDEB belonging to the mountain region of Santa Catarina.

Keywords: Council. Monitoring. Social control. FUNDEB. Civil society.

LISTA DE ABREVIATURAS

CACS	- Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CF	- Constituição Federal
CONED	- Conferência Nacional de Educação
EC	- Emenda Constitucional
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	- Fundo de Participação dos Estados
FPM	- Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização Profissionais da Educação
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IDEB	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDB	- Manutenção da Educação Básica
MEC	- Ministério da Educação e Cultura
PDE	- Plano Decenal de Educação
PEC	- Pedido de Emenda Constitucional
PIB	- Produto Interno Bruto
PNE	- Plano Nacional de Educação
PNATE	- Programa Nacional de Transporte Escolar
PT	- Partido dos Trabalhadores

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Formação dos Conselheiros do CACS do FUNDEB de Lages/SC	64
Gráfico 2: Sexo dos Conselheiros	65
Gráfico 3: Profissão dos Conselheiros	66
Gráfico 4: Forma de escolha dos Conselheiros	66
Gráfico 5: Local de trabalho dos Conselheiros	67
Gráfico 6: Atribuição considerada primeira pelos Conselheiros, na ordem de importância pessoal	68
Gráfico 7: Atribuição considerada como terceira pela ordem de importância pessoal.....	69
Gráfico 8: Atribuição colocada em terceiro lugar pela ordem de importância pessoal	69
Gráfico 9: Participação dos Conselheiros em Cursos e Formações.....	70
Gráfico 10: Encaminhamentos de irregularidades no uso dos recursos do FUNDEB.....	70
Gráfico 11: Sobre o conhecimento onde podem ser gastos os recursos do FUNDEB	71
Gráfico 12: Sobre a disponibilização para os conselheiros das informações, relatórios e documentos sobre os recursos do FUNDEB por parte do Executivo Municipal	73
Gráfico 13: Há o repasse dos conselheiros para seus representados (segmento ou entidade civil) sobre as ações, decisões e encaminhamentos do CACS do FUNDEB após as reuniões	74
Gráfico 14: Parecer dos conselheiros sobre o trabalho do CACS do FUNDEB de Lages (SC)	75
Gráfico 15: Sobre as contribuições o CACS do FUNDEB pode dar ao ensino público municipal de Lages (SC)	75
Gráfico 16: A oportunidade de dar opinião durante a reunião do CACS do FUNDEB	76

SUMÁRIO

RESUMO	5
ABSTRACT	6
1 INTRODUÇÃO.....	10
2 FUNDAMENTOS TEÓRICO METODOLÓGICOS DA PESQUISA	21
2.1 Procedimentos da pesquisa	24
2.2 Sujeitos da pesquisa	24
3 O FUNDEB: SALVAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA?	26
3.1 A educação básica segundo as leis vigentes.....	30
3.2 Historicizando o financiamento da educação básica.....	34
4 SOBRE OS CONSELHOS DO FUNDEB	42
4.1 Atribuições dos Conselhos de Controle Social.....	45
4.2 De Conselho do FUNDEF a Conselho do FUNDEB	48
4.3 Representatividade, funcionamento, trabalho e relações do CACS do FUNDEB de Lages (SC)	51
5 SOBRE UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA	57
6 ANÁLISE DOS DADOS	63
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERÊNCIAS.....	81
APÊNDICE	84

1 INTRODUÇÃO

A filosofia da práxis, ao apontar o caráter histórico de todas as filosofias e se apresentar como a “teoria das contradições” existentes na história e na sociedade, assume “todo o passado cultural” [...], é a crítica e a superação, é o “coroamento de todo esse movimento de reforma intelectual e moral, dialetizado no contraste entre cultura-popular e alta cultura”, é a concepção de mundo das classes dominadas (SCHLESNER, 1992, p. 34).

A pesquisa tinha como objetivo de estudo a análise do trabalho desenvolvido pelo CACS – Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Lages (SC). Conhecer as ações do Conselho do FUNDEB no controle e aplicação dos recursos destinados à educação básica municipal, nos permitiu conhecer também as relações existentes entre os conselheiros do CACS e a sociedade civil que o órgão representa, para proceder a uma ampla análise do colegiado enquanto mecanismo de controle social junto ao Poder Executivo .

Foi importante verificar se o Conselho de Lages interferiu efetivamente na administração municipal dos recursos destinados à educação básica funcionando como mecanismo de gestão democrática ou serviu apenas como formalidade legal para legitimar as ações autoritárias do Poder Executivo.

A escolha do tema da pesquisa nasceu de minha participação como membro do CACS do FUNDEB, onde representei os Gestores das Escolas Básicas Municipais de agosto de 2009 a agosto de 2011 e a partir de 2012, voltei a participar do colegiado, então como representante do SIMPROEL – Sindicato Municipal dos Profissionais em Educação de Lages.

Ao participar de cursos, reuniões de estudo tendo como temática o FUNDEB e das próprias reuniões ordinárias do Conselho, percebi a necessidade e importância de ampliar a discussão sobre a sua autonomia, como controla e interfere nos recursos que financiam para a educação básica em nosso município.

Desde o início de minha carreira profissional como professora de História dos anos finais do Ensino Fundamental, procurei estudar e aprofundar meus conhecimentos quanto aos recursos da educação brasileira, sempre considerados pela maioria dos educadores, como insuficientes para se fazer uma educação de qualidade. Como conselheira representante dos diretores escolares e agora dos profissionais da educação, através da entidade sindical,

considero relevante estudar sobre os recursos destinados à educação básica em Lages e sobre a política de acompanhamento e controle social através de conselhos.

A formação e o conhecimento acumulado sobre a história do Brasil, junto com a experiência como docente por mais de vinte anos, aliados a uma ampla pesquisa, permite a elaboração de um quadro da evolução da educação, com relação ao financiamento, ao longo de nossa história.

O FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a partir de 2007 veio substituir o do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. O Fundo foi criado pela EC- Emenda Constitucional nº 53/06, e foi instituído em todos os Estados e municípios da federação para financiar a educação básica em todos os níveis.

A EC 53/06 foi regulamentada inicialmente pela MP – Medida Provisória 339/06 e sancionada em 20 de junho pela Lei do FUNDEB (Lei nº 11.494/07), a qual determina em seu artigo 24 a criação de conselhos de acompanhamento e controle social do fundo, em cada estado e município.

Segundo o MEC- Ministério da Educação e Cultura, o CACS do FUNDEB é um importante colegiado, formado por representantes de entidades públicas e sociais variadas e representa um espaço de participação que permite aos cidadãos maior proximidade com a administração pública:

[...] constitui-se importante mecanismo de ampliação da democracia e de participação política e sua atuação deve acontecer com autonomia, sem subordinação e sem vinculação à administração pública estadual ou municipal. Com essas características, espera-se que o Conselho tenha suas ações pautadas no interesse público da sociedade que representa, buscando sempre o aprimoramento das relações formais e contínuas com a administração pública local (MANUAL DE ORIENTAÇÃO SOBRE O FUNDEB - MEC, 2009, p. 30).

Para o MEC, os conselhos foram constituídos para acompanhar a execução do fundo nos aspectos relacionados à aplicação dos recursos, inclusive supervisionar o censo escolar, base de cálculo dos valores financeiros repassados, e a elaboração da proposta orçamentária anual do estado ou município, verificando se os valores estão programados adequadamente.

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 (FNDE, 2008 p, 127).

Em nível municipal, a lei que criou o Conselho do FUNDEB, exige legislação específica para sua criação, composição e regimento interno.

O CACS do FUNDEB, a partir de 2007 veio substituir o Conselho do FUNDEB, e foi instituído em todos os Estados e Municípios da federação.

Os conselhos sociais, à época de sua criação, na visão do MEC, representam o fortalecimento da gestão democrática e da transparência na aplicação dos recursos públicos da educação. O acompanhamento e o controle social foram adotados no Brasil, após a promulgação da CF de 88, “numa perspectiva de democracia representativa e participativa, incorporando a participação da comunidade na gestão das políticas públicas.” (FNDE, 2006, p. 68).

Pela importância dos conselhos sociais no sentido de acompanhamento, controle, transparência e equidade no financiamento da educação e reconhecendo a relevância do CACS do FUNDEB para Lages em Santa Catarina, município referência da região serrana catarinense, temos como objetivos específicos, analisar as ações deste representativo conselho, como acontece o trabalho e as relações com as entidades representadas e o poder instituído.

As questões da pesquisa acerca do colegiado municipal são: a participação do CACS do FUNDEB interfere efetivamente na administração municipal dos recursos destinados à educação básica de Lages? O poder público municipal age com transparência na aplicação dos recursos do FUNDEB? O poder público municipal disponibiliza todos os relatórios, planilhas, planejamentos e projetos sobre os recursos recebidos necessários para a avaliação do CACS do FUNDEB? O CACS do FUNDEB de Lages funciona como mecanismo de gestão democrática ou apenas serve de instrumento legal para legitimar as ações ou fortalecer práticas autoritárias do Executivo Municipal.

Percebemos que as inquietações e os questionamentos com relação ao funcionamento e o trabalho dos Conselhos, estão relacionados à questão da autonomia, por isso, neste estudo nos propusemos a verificar se ela existe e como é exercida pelos conselheiros. Pudemos analisar se o trabalho do Conselho do FUNDEB no acompanhamento e controle dos recursos acontece de forma transparente e autônoma ou se o Conselho existe apenas para cumprir uma exigência legal, pois, segundo o artigo 24 da Lei 11.494, § 7 e 10 respectivamente, o colegiado não deve ser subordinado ou vinculado ao Poder Executivo, cabendo aos Estados e Prefeituras Municipais, garantir a infraestrutura e as condições necessárias para o seu pleno funcionamento. Por sua vez, os conselheiros, segundo a mesma Lei, “devem ser

representantes legítimos de setores da sociedade comprometidos com a melhoria da qualidade do ensino público”.

Fizemos também um resgate da história da instituição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 e do CACS do FUNDEB de Lages, através de uma pesquisa bibliográfica e documental, o que permitiu uma análise e maior compreensão do Conselho. Vimos a importância de investigar se os conselheiros do FUNDEB encontram dificuldades para o exercício do controle social junto ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e quais as principais ações que demandam do seu trabalho.

A maior fonte de referências sobre o FUNDEB e a criação de conselhos de acompanhamento e controle social como política capaz de dar transparência aos atos públicos, são produzidos pelos técnicos do MEC e expostos em módulos, manuais, apostilas e material para formação continuada dos gestores públicos e conselheiros, através de programas de Educação Fiscal.

O MEC também disponibiliza em páginas da internet todo o material produzido, as leis e os recursos destinados a cada estado ou município, bem como, mantém um cadastro dos conselhos do FUNDEB de todos os municípios brasileiros onde este existe. Com esta política o MEC permite a qualquer cidadão que tenha acesso a estes recursos tecnológicos, acompanhar desde a transferência dos recursos até a sua respectiva prestação de contas. Os conselheiros, por sua vez, além do acesso público, devem ter disponibilizados pelos estados e municípios, todas as planilhas onde constem os recursos mensais recebidos e onde foram aplicados, bem como, a prestação de contas.

Por representar toda a sociedade civil, os conselhos, segundo o MEC, são vistos como um instrumento de participação da população brasileira na gestão pública.

Os conselhos [...] constituem um elo permanente entre a sociedade civil e os poderes políticos responsáveis pelas decisões cotidianas que afetam escolas, estudantes e professores. Por meio desse colegiado, as políticas públicas educacionais podem encontrar-se com a opinião da sociedade e, dessa forma, buscarem de forma contínua, a realização de objetivos que são de interesse de toda a população municipal (GUIA DE CONSULTA DO MEC – PRÓ-CONSELHO, 2001, p. 12).

No nosso entendimento, esse elo permanente entre a sociedade civil e poderes públicos constituídos, ou seja, entre representantes e representados, em grande parte dos municípios, existe somente no papel, mas não na prática, as próprias entidades representadas, na maioria dos casos, não demonstram interesse em conhecer as ações e deliberações do

colegiado, deixando as decisões para seus indicados e assim, o elo entre a sociedade civil e o Estado, fica restrito a um grupo de conselheiros que se limitam a respaldar as decisões dos governantes, cumprindo apenas as formalidades exigidas pela lei. Por outro lado, embora o Governo Federal, através do MEC tenha oportunizado cursos de formação sobre o funcionamento dos conselhos, ainda há pouco conhecimento dos conselheiros sobre a importância do colegiado, o que torna fácil para os governantes a manipulação de dados e o boicote de ações que visem à transparência e o bom uso dos recursos.

Para Davies (2008, p. 56), ao analisar o trabalho de qualquer colegiado, devemos levar em conta que historicamente existem “[...] antigas e novas estratégias dos detentores do poder para minar tais conselhos, ainda que os aceitassem no plano do discurso”, por isso, a pesquisa será feita entre os conselheiros, titulares e suplentes, representantes de entidades da sociedade, que fazem parte do atual CACS do FUNDEB de Lages SC.

Iniciamos o trabalho, falando sobre o que é o FUNDEB, como é a dinâmica de arrecadação e tramitação destes recursos na esfera municipal, as leis, os fatos históricos que culminaram com a implantação do fundo e a origem dos Conselhos de Controle e Acompanhamento Social no Brasil e em Lages SC.

Para amparar e dar consistência ao estudo, buscamos vários autores para compor o referencial teórico: Demerval Saviani, autor que trabalha objetivamente as questões pontuais do financiamento da educação e da política educacional no Brasil, a partir do FUNDEF implantado em 1995 e da nova LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1996 dialogamos com vários autores que abordam as políticas públicas da educação, dentre os quais destacamos: João A. Monlevade, Nicholas Davies, Antônio Gramsci, Pedro Demo, Maria de Lourdes Pinto de Almeida, Maria da Glória Gohn, Anita Helena Schlesener, Paulo de Sena Martins, e os módulos, guias, manuais produzidos pelo MEC.

Seguindo a teoria do historicismo gramsciano, o presente estudo, situou historicamente a educação brasileira, através de um quadro da evolução do financiamento da educação, desde o Brasil Colônia até a instituição do FUNDEB em 2007.

Com a intenção de alcançarmos nossos objetivos, fizemos ainda uma ampla pesquisa bibliográfica e documental nos arquivos e Atas das reuniões do Conselho Municipal do FUNDEB de Lages– SC, junto à Secretaria Municipal da Educação.

As categorias de análise na pesquisa dentro do Conselho do FUNDEB foram a Hegemonia, Estado Ampliado e Dialética, em Antônio Gramsci. Vemos em Gramsci (1966) que a dialética é o novo modo de pensar ou uma nova filosofia diante das discussões e reflexões de teorias contrárias. O movimento dialético é a coexistência de lados opostos e

contraditórios. Assim, nossa pesquisa tentou detectar as contradições existentes no interior do próprio CACS do FUNDEB, ou seja, entender como se dá a dialética dos contrários nos Conselhos Gestores de controle das ações de governo. Para tanto, foi necessário um conhecimento aprofundado do objeto da pesquisa, sua cotidianidade e suas contradições. Segundo Gramsci (1966, p. 159), “a filosofia da práxis não é pensada senão como sendo subordinada a outra filosofia, é impossível conceber a nova dialética, na qual, precisamente, aquela superação se efetue e se expresse”. Pensar dialeticamente pode ser difícil, pois este pensar vai de encontro ao pensar do senso comum.

Para entendermos os sistemas hegemônicos em Gramsci (1966), é necessário conhecer primeiro as organizações, instituições políticas e culturais, depois conhecer e reconhecer os sujeitos que constroem e reproduzem as forças sociais. Desta forma, para Gramsci, os sistemas estavam em constante transformação, assim como a sociedade. Em Gramsci (1966, p. 21), a hegemonia pode ser entendida como direção a ser conquistada pela sociedade: “A compreensão crítica de si mesmo é obtida, portanto, através de uma luta de hegemonias políticas, de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois no da política, atingindo finalmente, uma elaboração superior da própria concepção do real”.

Desse modo, no entendimento de Gramsci (1966), a consciência da hegemonia é o primeiro passo para a tomada da autoconsciência, da união entre teoria e prática rumo à tomada de decisão, é neste sentido que adensamos nossa pesquisa, numa ação/reflexão/ação.

Em Schelesener, (1992, p. 39) ao analisar a teoria gramsciana, mais especificamente o conceito de hegemonia, a autora destaca que hegemonia implica em “formação de uma concepção de mundo coerente e unitária”.

O pensamento de Gramsci (1966) foi fundamental para a realização desta pesquisa, sobretudo por ele ter se colocado sempre na posição de luta pela transformação da realidade social. A ideia de Gramsci (1966) colocava os conselhos como a gênese da democracia, por esta razão, nos aproximamos do autor. Confrontamos o pensamento dele com a forma de funcionamento do Conselho do FUNDEB e suas relações sociais fazendo uma análise na perspectiva histórico-crítica, trazendo os Conselhos de Fábrica organizados por Gramsci nas fábricas da Itália para dentro da pesquisa. Percebendo a importância da cultura e dos elementos fundamentais que a constituem, Gramsci criou e ampliou importantes conceitos que apontam caminhos para o fortalecimento das classes consideradas subalternizadas, no processo de lutas sociais.

Das teorias gramscianas desprendem-se importantes categorias para a identificação dos conceitos centrais do seu pensamento, como hegemonia, Estado ampliado, sociedade

civil, dialética, classes subalternizadas, vontade coletiva, bloco histórico, guerra de movimento, guerra de posição. Destas categorias, a Hegemonia foi a questão essencial deste trabalho.

A busca da hegemonia promovida por movimentos organizados das classes populares e os CACS, nesta visão gramsciana, mesmo não sendo fruto de um movimento específico, mas de muitos movimentos do povo brasileiro, fazem parte do ensaio da conquista e construção de um sistema hegemônico dentro do sistema educacional brasileiro.

Falando dos Conselhos de Fábrica e da exploração capitalista nas fábricas da Itália, Gramsci (1973, p. 10), afirmava já no século passado que “os conselhos são os organismos através dos quais o operário pode se elevar à condição de produtor, superando sua condição de mercadoria e sua consequente subordinação ao capital, na medida em que assume em suas próprias mãos o controle do processo produtivo”. Para Gramsci (1973), no controle do processo produtivo, os conselhos são a base para a construção do novo Estado socialista.

“Os conselhos, como os entendia Gramsci, organizavam-se no interior das fábricas com uma conformação específica que unia o ato da produção e exercício da soberania, com a finalidade de desenvolver uma nova concepção de Estado” (SCHLESENER, 1992, p. 39).

Para Gramsci, segundo Schlesener, a fábrica constitui-se no espaço privilegiado de formação de uma nova concepção de mundo, “em condições de superar o individualismo e a fragmentação que o operário é reduzido no sistema capitalista de produção”, e mais adiante a autora fala que, por nascer e lidar com os problemas gerados no campo da produção, o Conselho de fábrica, nega e supera o que ela chama de “legalidade industrial burguesa”. Compartilhamos, portanto, do pensamento da autora quando reafirma que a atividade produtiva é entendida como espaço de organização política e formação cultural dos trabalhadores, onde se desencadeia a revolução. (SCHLESENER, 2005, p. 40-41).

Os conselhos, [...] são o organismo através do qual o operário pode se elevar à condição de produtor, superando sua condição de mercadoria e sua consequente subordinação ao capital, na medida em que assume em suas próprias mãos o controle do processo produtivo (GRAMSCI, 1973, p. 10).

Gramsci traz uma importante reflexão sobre as possibilidades que os conselhos têm quanto à sua organização para representar a sociedade civil e no enfrentamento dos problemas sociais advindos de políticas públicas baseadas em preceitos capitalistas neoliberais. Na visão gramsciana os conselhos são organismos capazes de passar às mãos da sociedade o controle das ações do Estado. Buscamos de forma permanente, embasamento teórico na obra do autor,

que destaca o trabalho dos Conselhos de Fábrica como uma forma nova de organização dos trabalhadores, forma essa que junta o trabalho, a política e a educação como elementos de construção de um processo de gestão democrática. Segundo Gramsci, os Conselhos desestruturavam o modo de produção capitalista, gerando novas relações sociais, políticas e culturais, através da formação de uma vontade coletiva.

Concordamos com o autor ao perceber que os trabalhadores das fábricas italianas tomaram para si o controle da produção em 1917, por meio dos Conselhos de Fábrica.

Nesse contexto, compreendemos que a instituição dos conselhos sociais no Brasil, apresentou-se como estratégia constitutiva das reformas de cunho neoliberal, voltadas para o repasse das responsabilidades do Estado para sociedade civil.

Apesar da transmissão de parte da responsabilidade do Estado para a sociedade civil, com a instituição dos conselhos, estes são considerados por vários autores contemporâneos como espaços de participação e do exercício da cidadania perante as ações governamentais. Gohn traz seu pensamento sobre os conselhos de acompanhamento e controle social:

A compreensão dos Conselhos no contexto brasileiro remete a dois processos distintos: o primeiro está vinculado ao movimento de reorganização do capitalismo em nível mundial, movimento este que, sob a orientação do ideário neoliberal, resultou em novas formas de articulação entre o público e o privado, entre Estado e sociedade civil e o segundo, diz respeito ao fortalecimento da luta dos movimentos pela democratização da sociedade e pela construção de esferas públicas.[...] Fruto da crise das instituições públicas e parte constitutiva das reformas estatais que implicam diminuição de custos e transferência de responsabilidade na solução dos problemas locais para os cidadãos, tratados como usuários ou clientes dos serviços públicos (GOHN, 2001, p. 94).

Gohn (2001, p. 94), afirma que os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, passaram a ser vistos pelos defensores da proposta do novo liberalismo, como mecanismos de colaboração para a implementação dessa proposta e a constituição dos conselhos é resultado da luta nacional da sociedade civil organizada, pelo acesso e efetivação dos direitos sociais, bem como, pela criação de canais que possibilitem a participação popular na gestão pública, como parte do processo de redemocratização.

A política de implantação de Conselhos com representação de entidades da sociedade civil para fiscalizar os atos do poder público sobre o uso dos recursos, segundo Davies (2008, p. 56) é interpretada “como resultado do movimento de vários segmentos da sociedade no sentido de controlar o Estado e democratizá-lo, atribuindo a tais conselhos muitas virtudes e poder que eles não têm”, já que suas atribuições se limitam a acompanhar, fiscalizar,

denunciar (à Câmara de Vereadores e ao Ministério Público), pois eles não têm função punitiva.

No pensamento de Saviani, (2007, p. 84) a instituição de Conselhos de Controle e Acompanhamento Social para representar a sociedade civil, pode ser traduzida como uma oportunidade de iniciar o processo de construção de uma hegemonia popular e preparar terreno para a fecundação de novas possibilidades de elevação do nível de consciência social sobre as políticas públicas e educacionais do nosso país. Concordamos com Saviani em sua análise, pois o CACS tendo apenas a função do acompanhamento dos recursos, mesmo sem nenhuma função de punir irregularidades, pode ser a base para uma representação forte da sociedade, que de forma mais democrática, pode participar através de seus representantes, da organização e da gestão dos recursos da educação.

Paro (2007, p. 77), afirma que somente o discurso da necessidade de participação da comunidade e a passagem do controle das escolas às mãos da sociedade civil, não garantem a autonomia na gestão escolar e são medidas com tendências de eximir o Estado de seu dever e responsabilidade para com a educação pública. Concordamos com o autor, pois a CF diz que a educação é dever do Estado, responsável pela implementação de políticas públicas que possam dar conta de garantir este direito constitucional.

Com relação ao fundo contábil que compõe o FUNDEB e sua abrangência, Saviani critica o valor do aluno-ano que serve de parâmetro para distribuição dos recursos da educação e afirma que o valor mais mascara que soluciona o problema da educação básica, pois no seu entendimento não representa a necessidade que o Brasil possui para melhorar a qualidade do ensino público.

Já para Davies, (2008, p. 37) o FUNDEB possui vários aspectos frágeis e cita como um o fato de que traz poucos recursos novos para o sistema educacional, pois segundo o autor, o novo fundo, apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos já vinculados constitucionalmente à educação. Faz um quadro comparativo com base no Censo Escolar de 2006, apresenta as possibilidades de matrículas nos sistemas estaduais e municipais e aponta que as desigualdades dos recursos continuaram mesmo com o FUNDEB.

O acesso à educação está garantido em lei, mas a permanência de nossos alunos nas escolas é fragilizada por vários fatores sociais que merecem atenção constante do poder público e da própria sociedade, portanto, a nosso ver, os recursos destinados ao financiamento da educação, se usados com responsabilidade e transparência, podem ser uma possibilidade concreta de transformação da realidade, contribuindo para a escola de qualidade que almejamos para esta segunda década do século XXI.

É fundamental para toda a coletividade, pois, que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados (BRASIL, ESAF, 2008, p. 14).

Percebemos a força que a sociedade civil tem com sua efetiva participação no controle social das ações governamentais e ao compararmos os conselhos sociais com a organização dos Conselhos de Fábrica pensados por Gramsci, compreendemos um pouco mais a importância da participação consciente de todas as classes sociais nas organizações públicas, pois, ao se fazer presente através de conselhos, a sociedade torna mais difícil o desvio e mau uso dos recursos públicos para a educação.

O pensamento de Gramsci se fez atual em nossa pesquisa, como ativista do socialismo e um grande teórico, sua postura foi sempre a de transformação da realidade que se apresenta. Postura que tentamos manter na análise do trabalho desenvolvido pelo CACS. Em razão de sua proximidade com a ideia de conselhos como gênese da democracia e de construção de hegemonia para as classes subalternas.

A força do conselho consiste no fato de que ele adere à consciência da massa operária que quer se emancipar de modo autônomo, que quer afirmar sua liberdade de iniciativa e criação da história: toda a massa participar da vida do conselho e sente que, graças a essa atividade, passa a ter um peso (GRAMSCI, 2004, p. 370).

Schlesener (2005, p.41) afirma que “por nascer e enfrentar problemas gerados no campo da produção”, o Conselho de fábrica tende a negar e superar a “legalidade industrial burguesa” e mais adiante, a autora fala que nos Conselhos, partindo da experiência e resolução comunitária dos problemas do trabalho, o trabalhador podia compreender os limites da democracia burguesa e se capacitar a romper esses limites, instaurando bases para uma nova democracia operária. (GRIFOS MEUS).

Acompanhando o pensamento da autora e entendendo que a interferência, acompanhamento e participação da sociedade civil, sobretudo do magistério, nas políticas públicas através de conselhos são instrumentos de realização e cidadania, queremos que a pesquisa contribua para a transformação social tão esperada, a qual só acontecerá através da educação.

Portanto, as relações entre o CACS do FUNDEB e a sociedade civil podem estar pautadas no compromisso de se buscar por meio destas relações, a transparência e o bom uso dos recursos que financiam a educação, para que as ações não fiquem apenas no discurso, mas contribuam para a efetivação de maior qualidade na educação.

Justificamos nossa pesquisa pela existência de pouco material que trate especificamente do FUNDEB no nível municipal, bem como, poucos autores falam dos Conselhos Sociais. Há ainda poucas dissertações e teses na área do financiamento da educação municipal e sobre o trabalho dos Conselhos, o que nos fez pensar na necessidade de um debate amplo sobre o assunto, pois nosso município serve de referência para outros pequenos municípios da região serrana, sobretudo na área educacional.

Justificamos este trabalho também pela necessidade de abordar e refletir sobre a questão da pouca autonomia dos conselhos em alguns municípios e no aspecto do repasse de parte das responsabilidades do Estado para a sociedade civil.

Percebemos por meio do Estado da Arte, que as pesquisas existentes são nacionais e estaduais; poucas trazem possibilidades de instrumentalização para o entendimento acerca do FUNDEB municipal. Pensamos ser relevante levar o resultado das pesquisas educacionais ao conhecimento dos gestores escolares e dos professores, sobretudo estudos as que tratem de financiamento da educação, por ser assunto em evidência no contexto educacional atual, para, quem sabe, adotarmos uma nova postura diante do conselho e do financiamento da Educação Básica.

Como argumenta Gramsci (1966, p. 40), neste sentido conhecimento é poder. Segundo Gramsci (*apud* MICHELOTO, 2010, p. 127), “é fundamental a elevação sempre maior do grau de compreensão da realidade, direito de todos. Não como fim em si mesmo, mas para possibilitar a intervenção nela, no sentido de uma transformação política e social”.

No decorrer da pesquisa, tratamos mais especificamente todas as atribuições do Conselho do FUNDEB de Lages, os impasses, grau de autonomia e as possibilidades, pois, segundo Paro (2007, p.77), não se pode confundir autonomia administrativa com abandono por parte dos governantes diante das questões financeiras. Na gestão democrática também, não podemos considerar a participação da comunidade escolar na gestão da escola pública através de conselhos, como ação suficiente para sustentar e garantir a autonomia e a democracia.

É com este entendimento e nesta perspectiva, que encaminhamos e realizamos nossa pesquisa e ao final, propomos aos gestores públicos municipais, conselheiros, gestores escolares, professores, repensar suas posturas, suas tomadas de posições e suas ideologias.

A participação de todos os envolvidos com a educação brasileira é essencial para a conquista de um ensino de qualidade, sobretudo dos profissionais da educação.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA E FUNDAMENTOS TEÓRICO METOLÓGICOS

Como ator social, o pesquisador é fenômeno político, que, na pesquisa, o traduz, sobretudo, pelos interesses que mobilizam os confrontos e pelos interesses aos quais serve. Donde segue: a pesquisa é sempre também fenômeno político, por mais que seja dotada de sofisticação técnica e se mascare de neutra (DEMO, 1990, p. 14).

Neste capítulo apresentamos as teorias, técnicas e métodos de pesquisas que deram suporte para o desenvolvimento do presente trabalho. Para o cumprimento de nossos objetivos iniciamos delimitando o universo de estudo que ocorreu no município de Lages, SC, no âmbito do SME - Sistema Municipal de Ensino, sobre o CACS - Conselho Municipal de Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB, cujo trabalho analisamos. Verificamos as ações deste colegiado na aplicação dos recursos destinados à educação municipal, as dificuldades, os desafios e as possibilidades enfrentadas pelos conselheiros no exercício de suas funções. Foi feita uma ampla pesquisa bibliográfica e documental que trata do financiamento da educação a partir da implantação do FUNDEB como financiador da educação básica e da criação do CACS do FUNDEB em 2007.

Cabe a nós, pesquisadores e educadores, uma análise crítica e esclarecedora sobre as políticas públicas de financiamento da educação, gestão, origem e uso dos recursos, poder, atribuições e limites do CACS do FUNDEB. A relevância desta pesquisa para Lages, município considerado referência para a região serrana catarinense, se dará pela divulgação das políticas públicas com relação ao financiamento da educação em nível municipal, como são usados, acompanhados e fiscalizados os recursos, mostrando ao final da pesquisa, se são verdadeiros os discursos do Estado e das organizações educacionais, de que o financiamento da educação é sinônimo de oportunidades para todos, de acesso e permanência na educação.

O resultado deste trabalho poderá dar visibilidade ao trabalho do CACS do FUNDEB e mostrará a importância do controle social dentro das políticas públicas do financiamento da educação, já que poucos estudos estão voltados para estas questões. O financiamento da educação em vários aspectos, é considerado por muitos como de difícil compreensão por envolver recursos financeiros e problemas sociais e econômicos de difícil solução, como historicamente se comprova.

Para a concretização deste estudo, optamos por uma pesquisa bibliográfica e documental de cunho exploratório, desenvolvida pela leitura de livros, artigos científicos e

legislações que tratam da temática explorada. Desse modo, tínhamos como meta o aprimoramento de ideias, a reflexão e o aprofundamento do estudo das categorias que deram sustentação a este trabalho, ampliando assim a familiaridade com o problema da pesquisa para uma maior compreensão e possível intervenção na realidade vigente.

Adotamos a metodologia histórico-crítica, buscando uma compreensão dialética do todo, mas considerando também as especificidades.

Demo (1985, p. 13), fala da importância da metodologia como instrumento de montagem e construção de novas teorias; problematiza o processo científico e, segundo ele, a pesquisa deve ser construída sempre de acordo com algumas exigências científicas. Portanto, a metodologia é o modo de construção de novas teorias e é por meio de um quadro teórico, baseado em várias formas de construção, que se constroem novas teses, hipóteses e axiomas.

Demo (1985, p. 55), também acentua que as ciências sociais cultivam várias disciplinas instrumentais, como o estudo das técnicas de coleta e mensuração do dado e de algumas noções de estatística e computação. Estas disciplinas trouxeram um incremento significativo na produção científica de estilo empírico. Afirma que A construção de um quadro teórico de referência foi importante para atingirmos uma postura fundamentada diante da ciência produzida por outras pessoas e até da que nós produzimos. Trata das questões gerais da metodologia científica e destaca abordagens importantes da pesquisa nas ciências sociais, como o empirismo, o positivismo, a dialética, o funcionalismo, o sistemismo e o estruturalismo.

Para Demo (1985), a pesquisa, dentro do contexto científico, compreendida como capacidade de criação própria, está condensada numa multiplicidade de horizontes e quase sempre está presa a uma construção empírica; fazem parte destes horizontes o levantamento empírico, a teoria, o método e a prática. Paralelo ao levantamento empírico deve caminhar a pesquisa teórica, que nada mais é que a construção da capacidade de relacionar alternativas explicativas e especulativas, chance possíveis de percorrer caminhos não conhecidos ainda. A boa pesquisa teórica é a retaguarda criativa do intérprete pesquisador que deve saber bem perguntar para bem interpretar.

Demo (1990) também afirma que a pesquisa prática nunca pode ser feita sem teoria, método e empiria e, assim, é modo salutar de produção de conhecimento como construção, descoberta e criação. Para Demo (2007, p. 10), “a pesquisa deve estar tão bem fundamentada, teoria e prática juntas, de forma a ultrapassar os muros da academia”. Já para Streck (2005, p. 11) a pesquisa é um ato e uma forma de pronunciar o mundo. Para ambos, o pesquisador, como ator social é fenômeno político. Demo considera a pesquisa, mesmo mascarada de

neutralidade, também como fenômeno político a serviço dos interesses que mobilizam os confrontos sociais. Afirma que conhecemos muito mais como não mudar a realidade do que como mudar, já que o conhecimento está nas mãos de poucos e não há uma conexão entre a teoria, a prática e a socialização deste conhecimento. Portanto, a pesquisa deve contribuir para conhecermos melhor e mudar a realidade que aí está posta.

No panorama das atuais políticas governamentais da educação, constata-se a minimização da crítica, o que exige um incremento a este elemento tão importante em outros momentos vividos pela educação nacional e o retorno a autores considerados anacrônicos, como Gramsci, que certamente tem muito a dizer “para a revitalização da crítica ao capitalismo” (GRAMSCI, s.d. *apud* MICHELOTTO, 2010, p. 118).

Michelotto (2010) faz uma análise da metodologia apresentada por Gramsci em suas obras: buscar-se-á comprovar, com pequena amostra de trechos, que a obra de Gramsci é um referencial exemplar do caminho analítico a ser trilhado por quem deseja ratificar a crítica em suas investigações.

Falando das categorias construídas por Gramsci *apud* Saviani (2004, p. 20) afirma que o processo de pesquisa está quase sempre cercado de ritos especiais atesta: “as categorias construídas por Gramsci, e em especial a lição de método que nos proporcionou, nos iluminam no enfrentamento dos [...] percalços políticos, sociais, econômicos, culturais e educativos pelos quais estamos passando no momento presente”.

O método de análise e de ação é preocupação central na obra de Gramsci, que imprimiu também um caráter qualitativo às investigações. Essa concepção de qualidade com cunho crítico e transformador exige que o objeto de estudo seja analisado em sua totalidade, numa constante articulação entre o conteúdo da pesquisa e o método: “[...] o método não existe fora do conteúdo. É a maneira como o conteúdo vai se revelando e assumindo uma forma racional através de um trabalho de investigação” (*apud* ROCHABRÚN, 1974, p. 5-20).

O grande eixo de análise para Gramsci (s.d.) é a história, pois o objeto de estudo deve estar situado historicamente para que seja entendido de forma concreta. Para Gramsci (s.d.), a história deve estar presente em todo o processo reflexivo de um estudo ou pesquisa Michelotto (2010, p. 122), afirma que Gramsci vai à história sempre que é necessário esclarecer melhor o seu objeto de estudo.

Segundo Bardin (1977, p. 28), em um trabalho de pesquisa é preciso rigor na descoberta, portanto, uma vigilância crítica sobre o objeto de análise. Somente a leitura

simples do real não é suficiente: dizer não à ilusão da transparência dos fatos sociais e ter essa atitude de vigilância crítica exige compreender para além dos significados aparentes.

Para André e Ludke (1986), uma pesquisa é um processo de confronto entre dados, evidências, informações coletadas sobre determinado assunto e o conhecimento teórico acumulado sobre ele. As autoras ponderam que a pesquisa geralmente é feita a partir do estudo de um problema que desperta o interesse e a curiosidade do pesquisador, que analisa a realidade, os estudos já feitos sobre o assunto com o objetivo de apresentar soluções. Afirmam ainda que a pesquisa, atividade normal para o profissional da educação, tanto pode confirmar como negar o pensamento acumulado sobre o assunto e quase sempre possui um caráter social; traz consigo uma carga de valores, princípios, interesses do pesquisador, que estuda e analisa o problema ou fenômeno a partir de sua visão do mundo.

André e Ludke (1986, p. 45), falam da evolução da pesquisa em educação e das abordagens qualitativas da pesquisa e as práticas que as compõem. Ressaltam a importância da metodologia no tratamento e na análise dos dados e confirmam, como outros autores, o rigor e a criticidade com que se deve tratar a pesquisa.

2.1 Procedimentos da pesquisa

Iniciamos este estudo como pesquisa bibliográfica, por meio de leituras de livros, artigos, dissertações e Leis Educacionais, que tratam do financiamento da educação no Brasil. O material elaborado pelo MEC, como módulos, guias, manuais, foram de grande importância na construção da pesquisa.

Na fase de análise documental, solicitamos autorização ao Conselho do FUNDEB e fizemos uma pesquisa nas atas de reuniões, relatórios de atividades, histórico, projetos e outros documentos, que se encontram na Secretaria Municipal de Educação desde 2007, quando iniciou o trabalho do conselho do FUNDEB de Lages (SC).

Após a coleta junto aos pesquisados, os dados foram analisados por meio da análise de conteúdo, segundo Bardin (1977).

2.2 Sujeitos da pesquisa

Os conselheiros do CACS do FUNDEB de Lages (SC) que participam do atual colegiado, legítimos representantes da sociedade civil do município perante o poder instituído, foram os respondentes desta pesquisa, através de um questionário com perguntas fechadas e

abertas que foi enviado por *email* no primeiro momento, somente para que os membros tomassem conhecimento.

No segundo momento, após uma semana do envio por email, levei pessoalmente o formulário do questionário que alguns conselheiros preferiram responder com calma, após tirarem as dúvidas. Outros responderam na sala de reuniões do Conselho, nas dependências da Secretaria da Educação do Município de Lages.

Para a coleta de dados optamos pela elaboração e aplicação de questionários visando levantar todos os dados possíveis dentro da atuação dos conselheiros.

Elaboramos um único questionário com 18 questões para os todos conselheiros atuais, com o objetivo de conhecer o perfil, verificar o nível de conhecimento do respondente, bem como, as principais ações e o grau de autonomia do conselho, pois, acreditamos que estes aspectos, ajudarão a responder os questionamentos da pesquisa.

As questões fechadas que compõe a primeira parte do questionário, buscaram levantar dados gerais sobre os conselheiros e a entidade que representam e as questões abertas foram utilizadas para se buscar a expressão da opinião dos conselheiros sobre o FUNDEB, pois Bardin (2002) destaca que as questões abertas permitem a apreensão de aspectos sutis nas respostas.

3 O FUNDEB: SALVAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA?

Hoje mais do nunca, os homens precisam esclarecer teoricamente sua prática social e regular conscientemente suas ações como sujeitos da história. E para que as ações se revistam de um caráter criador, necessitam também – hoje mais do que nunca – de uma elevada consciência das possibilidades objetivas e subjetivas do homem como ser prático, ou seja uma verdadeira consciência da práxis (VÁSQUEZ, 2007, p. 57).

Neste capítulo, trabalhamos sobre o que é o FUNDEB, sua implantação, composição, abrangência e as questões que fazem parte do processo de redemocratização do país, situando no contexto histórico a evolução das políticas públicas de financiamento da educação, desde o Brasil Colônia de Portugal, até a implantação do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, ou seja, em 2007 até 2011.

Situaremos historicamente o objeto da pesquisa, pois, segundo Gramsci (2010), a história é o grande eixo de análise e deve se fazer presente em todo o processo reflexivo. Portanto, para analisar de forma consistente o FUNDEB e os desdobramentos decorrentes da lei que o criou, é necessário situá-lo no contexto histórico da educação pública brasileira, no momento da implantação do fundo, fazendo um recorte para o período pós-ditadura, CF de 1988 e LDB em vigor, fatos que originaram a redemocratização da educação através das chamadas “reformas” educacionais. As políticas públicas e reformas educacionais dos governos de Fernando Henrique Cardoso e primeiro mandato de Lula, segundo o discurso do MEC, tais reformas visavam promover a autonomia e a democratização da gestão escolar como caminho para se atingir a qualidade do ensino.

O FUNDEB, conforme a lei que o criou, é o substituto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1997 a 2006; o FUNDEB, criado através da Emenda Constitucional nº 53/06 e regulamentada pelo Decreto 6253/07, está em vigor desde janeiro de 2007, quando foi regulamentado pela lei nº 11.494/07. Essas leis estruturam o financiamento da educação baseado em impostos, que são recursos gerais tomados da sociedade. Isso significa que uma parcela expressiva dos recursos é proveniente da arrecadação tributária, sobretudo em razão da vinculação de impostos.

O FUNDEB é um fundo de natureza contábil, criado no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, cujo aporte de recursos é proveniente de impostos variados (ICMS, IPI, ITR,

ITCMD, IPVA) e transferências governamentais do Fundo de Participação dos Estados – FPE e do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e mais a complementação da União. Todos estes recursos compõem uma cesta que é repartida em cada Estado com seus respectivos Municípios, conforme o número de estudantes matriculados nas redes municipais e estaduais, com garantia de um valor mínimo/aluno/ano.

O FUNDEB contribuiu para a redução das variadas formas de desigualdades educacionais existentes, estabelecendo, para a educação básica pública, equidade na distribuição dos recursos disponíveis no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios e maior participação federal no aporte de recursos financeiros, contribuindo para elevação do patamar de investimentos no setor. (BRASIL, FNDE, 2009, p. 7).

Ao ser implantado, o fundo significou um compromisso da União com a educação básica, na medida em que aumentou o volume anual dos recursos federais. Além disso, materializou a visão sistêmica da educação, pois financia todas as etapas da educação básica e reserva recursos para os programas direcionados aos jovens e adultos.

A instituição do FUNDEB foi divulgada pelo governo como Emenda responsável pela distribuição dos recursos pelo país, levando em consideração o desenvolvimento social e econômico das regiões, ou seja, o fundo teve como principal objetivo promover a redistribuição dos recursos vinculados à educação, e corrigir as desigualdades econômicas entre os estados devem ser corrigidas pela União, que todos os anos decreta um valor mínimo por aluno, abaixo do qual nenhum estado pode ficar. Aqueles que estiverem abaixo deste valor, recebem uma complementação do governo federal para que alcancem o valor mínimo nacional por aluno.

Os recursos do fundo obrigam os estados e municípios a investirem, no mínimo 25% do valor arrecadado com impostos e transferências na valorização do profissional da educação e manutenção e desenvolvimento do ensino, portanto os recursos do Fundeb devem ser usados para pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício (professores, diretores de escolas e profissionais que exercem cargo/função de planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação pedagógica), utilizando-se anualmente, pelo menos 60% dos recursos e com as despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica, os outros 40% (FNDE, 2008, p. 56).

A distribuição do FUNDEB é proporcional ao número de matrículas na educação básica das respectivas redes do ensino público, lembrando que no sistema municipal são consideradas as matrículas do ensino fundamental e educação infantil e nos estados, se consideram a matrícula do ensino fundamental e médio como é de responsabilidade de cada esfera governamental.

A partir da data de sua instituição, o FUNDEB teve cálculos e abrangências diferentes a cada ano, ou seja, foram considerados alunos de etapas e modalidades diferentes do ensino, não cabendo aqui o estudo desta parte, pois abrange fórmulas diferentes para cada estado, até o ano de 2020.

O FUNDEB representa 80%¹ dos recursos destinados à educação básica do país, para atendimento à crianças do ensino infantil, creche e pré-escola, passando pelos anos finais do ensino fundamental, hoje com nove anos de duração, até o ensino médio, abrangendo também a educação de jovens e adultos – EJA, educação especial, indígena e quilombola. Mais de quarenta e cinco milhões de estudantes brasileiros estão matriculados na educação básica pública, em todas as modalidades de ensino, dados apontados pelo censo escolar de 2011, disponíveis no site do MEC, alunos estes atingidos pelo FUNDEB. Este fundo provocou um aumento e uma ampla redistribuição de recursos para a educação básica,

No município de Lages, o FUNDEB atinge cerca de dezesseis mil alunos do Sistema Municipal de Ensino, desde a Educação Infantil, EJA e Ensino Médio e os recursos são administrados pelo Executivo Municipal por meio do Secretário da Educação, num montante de cerca de três milhões e oitocentos mil reais mensais, com uma estimativa de atingir cinquenta milhões até dezembro de 2012.

Os objetivos principais dos recursos do FUNDEB são a melhoria da qualidade do ensino público e a garantia a todo brasileiro em idade escolar, a oportunidade de ensino, mediante aumento da oferta de vagas, a permanência, além de propiciar a valorização dos profissionais da educação. Na apresentação do manual de orientação do Fundeb editado pelo Ministério da Educação através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é informado o seguinte aspecto:

O FUNDEB contribui para a redução das variadas formas de desigualdades educacionais existentes, estabelecendo, para a educação básica pública, equidade na distribuição dos recursos disponíveis no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios e maior participação federal no aporte de recursos financeiros, contribuindo para elevação do patamar de investimentos no setor. (BRASIL, FNDE, 2009, p. 7).

Os recursos do FUNDEB representam o centro do financiamento da educação básica brasileira. Ele é de extrema relevância para o desenvolvimento da sociedade, e por esta razão, o controle social, a fiscalização dos recursos e a gestão democrática, segundo a mesma lei que o instituiu, são feitas por um órgão colegiado, que representa a sociedade, nas três esferas de

¹ Os demais 20% dos recursos gastos com a educação, são provenientes do Salário-Educação e complementação de recursos próprios dos Estados e Municípios.

governo (federal, estadual e municipal) pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS do FUNDEB).

Quanto ao uso o FUNDEB, ele pode ser utilizado 100% na manutenção da educação básica, sendo que: no mínimo 60% do recurso deve ser usado para a remuneração do Magistério em efetivo exercício na educação básica e no máximo 40% para a manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme preconiza os artigos 70 e 71 da LDB (9394/96).

Há que se reconhecer que o FUNDEB não correspondeu totalmente a expressão de “salvação da educação brasileira”, no entanto, representou uma garantia da aplicação do fundo totalmente na educação, havendo poucas possibilidades do desvio ou canalização das verbas para outros setores públicos, visto que os conselhos de controle social foram criados em sua essência como órgão de fiscalização e controle.

Outra via de controle da sociedade civil sobre os recursos, parte das publicações de todos os recursos dos estados e municípios estarem disponíveis no site do MEC, por meio dos avanços tecnológicos que tivemos nos últimos anos.

Ressalte-se que a maior parte das políticas públicas sobre os recursos para o desenvolvimento da educação hoje, são federais e, portanto, os estados e municípios independem da rotatividade de poder nestes entes federados, que mesmo trocando de governantes, o fundo contábil, projetos e programas educacionais mantidos com o FUNDEB estão garantidos em Leis, Medidas Provisórias e Decretos, havendo pouca probabilidade de mudanças no uso desses recursos.

Cabe observar que os recursos orçamentários regulares para a educação nacional não são suficientes e, segundo Saviani (2007, p. 212):

Impõe-se um plano de emergência que permita investir maciçamente, elevando-se substancialmente e em termos imediatos o percentual do PIB – Produto Interno Bruto destinado à educação. [...] cabe observar que é enganosa a consideração contida no documento do MEC, segundo a qual os últimos dados comparativos disponíveis indicam que, em termos de percentual do PIB o Brasil não se coloca em posição muito desfavorável no conjunto dos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Para Saviani (2007, p. 213) a ideia-força, o eixo central para melhorar mais o ensino no Brasil é o aumento do PIB². Ele pondera que um PIB em torno de 8% nos aproximaria dos países que mais investem na educação.

² A porcentagem do PIB aplicado na educação desde 2000 até hoje, gira em torno de 5%.

Nesse sentido, a elevação do PIB por consequência traria um impulso nos recursos do FUNDEB, possibilitando a melhoria da educação, mas o governo deixou de cumprir a meta de atingir 7% do PIB previsto no PNE válido para o decênio 2001/2010.

Diante do descumprimento do governo no cumprimento da meta do PNE anterior, houve uma mobilização nacional dos professores, educadores, sindicatos (em 2010), para elaborar o novo PNE para o decênio 2011/2020 por meio das Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais de Educação. No novo PNE, que só foi aprovado em outubro de 2012, a redação do texto prevê a destinação de 10% do PIB para a educação como reivindicavam os professores e alguns outros setores da sociedade civil. Portanto, houve um comprometimento por parte do governo, o que pode ser considerado uma vitória por parte das entidades e setores educacionais e sindicais do país.

Para João Negrão, 3º tesoureiro do ANDES – NS – Sindicato Nacional dos Docentes no Ensino Superior, a meta não será alcançada novamente, pois União, estados e municípios aplicam juntos 5% do PIB no setor privado por ano. Afirmar que o sindicato que representa e outras entidades do setor da educação, defendem a aplicação imediata dos 10% no setor público, como forma de reverter o quadro caótico que se encontra a educação pública no país (VALENTE, 2012).

Nesse contexto, percebemos que na educação brasileira, os interesses do capital, aliados à herança das políticas neoliberais ainda estão fortemente presentes, mesmo que de forma sutil e mascarada. Portanto, as lutas e cobranças dos educadores e da sociedade não podem parar, pois o descumprimento de metas, leis, normas na educação pública tornou-se “normal, aceitável, justificável” entre outros termos. Sempre há o “jeitinho brasileiro” que ajuda a aumentar e dar consistência às justificativas para não tomar a educação como prioridade nacional e meta primeira para o desenvolvimento do país.

3.1 O financiamento da educação básica segundo as leis vigentes

Ao analisar as fontes de financiamento da educação pública no Brasil neste início do século XXI, não podemos deixar de voltar ao século passado para constatar que ao longo deste processo histórico houve muitas lutas e batalhas travadas pela sociedade brasileira para garantir um mínimo de financiamento público para a Educação. A democracia brasileira foi marcada por avanços e recuos no financiamento da educação, por vinculações e desvinculações na obrigatoriedade de aplicação destes recursos. Segundo o Módulo do MEC de Formação Continuada à Distância (2009, p. 22-23): “ao falarmos sobre o financiamento e a

gratuidade do ensino em nosso país, precisamos lembrar que eles foram consequência de um lento processo histórico”. A busca por garantias constitucionais de vinculação foi primeiramente apontada na constituição de 1934 e, pela primeira vez surge o termo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE que é utilizado até hoje. Mais adiante, na ditadura do Estado Novo (1937), as vinculações constitucionais foram revogadas. Já a constituição de 1946, volta a obrigar constitucionalmente a vinculação. Porém, com o golpe militar de 1964 e na constituição autoritária de 1967 as vinculações de recursos para a educação desapareceram novamente. Em 1983, após muita luta dos educadores brasileiros, foi promulgada a EC 24/83 que estabeleceu patamares mínimos de vinculação de recursos a serem aplicados na educação, para Estados, Municípios e Distrito Federal. No entanto, somente em 1988, com a nova Constituição Federal, foram fixados os mínimos percentuais de aplicação das receitas tributárias para a educação brasileira.

A Constituição Federal de 1988 ficou conhecida como Constituição Cidadã, pois restabeleceu direitos importantes aos brasileiros, após o longo período de ditadura militar, tendo proclamada a educação como direito de todos. Para garantir este direito, a CF determinou que o poder instituído aplicasse parte⁶ dos recursos provenientes dos impostos na educação. No artigo 212, está definido que a União aplicará anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, 25% da receita resultante de impostos, proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino; esta porcentagem dos impostos a serem aplicados na educação, representa somente o índice de 4,5% a 5% do PIB – Produto Interno Bruto do país.

Considerada como Carta Magna da educação a LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação, (Lei 9.394/96), esta lei traça as diretrizes e organiza a educação nacional.

Para situarmos a LDB³ no contexto de sua elaboração, trazemos o pensamento de vários autores, iniciando com Michelotto (2010, p.115), que apresenta sua visão sobre o contexto da elaboração e da promulgação da LDB. Faz uma análise daquele momento, dos movimentos ocorridos para a redemocratização do Brasil nas décadas de 1980 e 1990; coloca a LDB como fruto dos resquícios que as orientações do neoliberalismo exerciam nas questões políticas em geral, sobretudo na questão educacional e das pressões da grande maioria da população que clamava pelo fim do Estado ditatorial. Havia nas questões políticas, e sobretudo, nas educacionais, um confronto entre os acentuados ditames neoliberais e a crítica progressista, o que faz entender a LDB, segundo a autora, como resultado da relação de forças

³ LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei 9394/96 de 20 de dezembro de 1996.

existente no Brasil, no período. O embate trouxe dois projetos de Lei: um amplamente discutido pela sociedade e aprovado pela Câmara Federal e outro, encaminhado diretamente ao Senado pelo parlamentar Darci Ribeiro, os quais deram origem a nova LDB em dezembro de 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e como Ministro da Educação Paulo Renato de Souza.

Para Oliveira (2007, p. 11), “para interpretar uma lei, é necessário olharmos o contexto em que foi elaborada e o texto resultante”. Continuando seu pensamento sobre a elaboração de uma Lei, o autor fala que é preciso olhar o contexto, pois as condições históricas permitem visualizarmos os atores em conflito e compreender melhor os condicionamentos decorrentes; e olhar o texto porque ele representa a condensação da relação de forças entre os projetos em disputa e por informar o sentido jurídico, finalizando com a afirmação de que é da interpretação dada ao texto da lei que decorre sua implantação.

Monlevade (2001, p. 86) ao falar dos dois projetos que deram origem a LDB, afirma que o projeto oriundo da Câmara, foi “atravessado” pelo substitutivo do Senador Darci Ribeiro, formando um texto a modo de um “misto-frio” e mais tarde aprontou-se a LDB “misto-quente”, ou seja, um texto que não desprezou os aportes de nenhum dos projetos da lei, mas que se adequou à nova política do Governo Federal, que até aquele momento se fez ausente nas discussões. Continuando sua análise, Monlevade (2001, p. 86), diz que o Capítulo da LDB que trata do financiamento da educação saiu avançado e dúbio – recursos vinculados exclusivamente para o ensino público, repasse automático dos caixas únicos para o MEC e Secretarias Estaduais de Educação, custo-aluno-qualidade definido nacionalmente, confundido com o Valor-Mínimo-Anual por aluno da lei do FUNDEF⁴, sancionada quatro dias depois da LDB.

Saviani (2007, p. 2), ao analisar o período que antecedeu a aprovação da LDB, fala das muitas leis e decretos que fizeram parte do que ele chama de “política social” do governo; faz um recorte para tratar especificamente da política educacional. Situa a LDB como Carta Magna da Educação, imediatamente abaixo da CF e afirma que ela define as linhas mestras do ordenamento geral da educação.

Mais adiante, ao se referir a EC nº 14, que tramitou concomitantemente ao projeto da LDB, mas foi aprovada antes, (12 de setembro de 1996), Saviani (2007, p. 83), diz que a preocupação maior do governo Fernando Henrique Cardoso com esta emenda, foi com o

⁴ FUNDEF – Lei nº 9424/96 de 24 de dezembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental.

ensino fundamental e seu financiamento através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

[...] o sentido básico da Emenda foi redefinir o papel do MEC, que ocupava uma posição lateral na questão relativa ao ensino fundamental, de modo a recolocá-lo no centro da formulação, avaliação e controle das políticas voltadas para esse nível de ensino. (SAVIANI, 2007, p. 85).

Para Martins (2001, p. 240), na LDB, encontram-se conjugados os princípios da equidade e da qualidade, pois através dela foi introduzida a noção de custo-aluno-qualidade, o que segundo ele dá um conceito normativo aos gastos com a educação.

A sociedade brasileira se estrutura e se organiza sob um regime de economia capitalista, um regime de governo democrático e presidencialista, estando sob os cuidados de um Estado e um governo, cuja função principal é o bem comum, daí a importância e a necessidade de as políticas públicas serem pensadas, não somente como programas ou ações para determinados períodos ou governos, mas como ação para períodos mais longos, independentemente de quem está no governo, visando o bem estar de toda a sociedade.

Para garantir a “ordem” na sociedade e pelo “bem comum” dos cidadãos, entendemos que o Estado, por meio de suas instituições, seja o responsável pelo cumprimento da Constituição e de todas as leis em vigor.

As principais políticas educacionais em vigor no Brasil na primeira década do século XXI, estão garantidas em Leis, a maioria elaboradas no final do século passado, dentre as quais destacamos a CF de 1988, que em seus artigos 205 a 214, definem os princípios nos quais deve se basear o ensino em nosso país, inclusive com a garantia no artigo 212 do financiamento da educação; a LDB, estabelece os fins, os princípios, os rumos, enfim, as diretrizes e diz respeito à organização da educação, também no que se refere aos recursos financeiros para se alcançar os objetivos educacionais com um mínimo de qualidade.

Ao trabalhar o FUNDEB, Oliveira (2007, p. 83), afirma que o financiamento da educação dentro da CF 1988, entre outras disposições, prevê a vinculação de recursos e também o comprometimento financeiro das diferentes esferas da administração pública com a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo. Afirma ainda, que o financiamento da educação está mais detalhado na LDB, no Título VII, “Dos Recursos Financeiros”, onde são especificadas as fontes e a vinculação dos recursos, cujo teor, aliado às disposições constitucionais, deu origem a EC nº 14/1996, que instituiu o FUNDEF (1996), e a

EC nº 53/2006, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB).

A LDB com sua orientação à política educacional originou as Emendas Constitucionais que culminaram com o financiamento do ensino fundamental inicialmente, através do Fundef e posteriormente com a ampliação do financiamento de toda a educação básica com o FUNDEB (SAVIANI, 2007, p. 83).

Para Martins (2008, p. 187), a EC 53/2006 que instituiu o FUNDEB, ampliou os critérios para garantir a complementação da União, independentemente dos governantes, fixando o valor mínimo por aluno/ano para a educação básica, num sistema cooperativo. Ao continuar falando sobre a complementação da União Martins, afirma ainda que esta complementação veio para reduzir as desigualdades interestaduais, já que o fundo é composto tendo por base a arrecadação dos vários impostos nos Estados e a complementação da União é de no mínimo 10% do valor do fundo. Além disso, há ainda a complementação obrigatória feita com recursos próprios nos Estados e Municípios.

Cabe ressaltar que há outras fontes menores de financiamento da educação básica além do FUNDEB e das complementações governamentais, como o Salário-Educação⁵ por exemplo (representa cerca de 10% dos recursos municipais), cuja previsão também é constitucional por meio do artigo 212, §5º e regulamentado por outras leis posteriores. Portanto, os recursos para a educação pública hoje no Brasil são calculados com base no número de alunos nos Estados e Municípios, confirmados pelo Censo Escolar, compostos pelo FUNDEB, pela complementação da União, dos Estados e Municípios, pelo Salário-Educação e outros subsídios e subvenções sociais.

3.2 Historicizando o financiamento da educação básica

Ao analisarmos as leis e constituições que regeram o ensino público no Brasil, desde nosso pertencimento a Portugal até a atualidade, percebemos que nossa história, em cada um

⁵ O Salário-Educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de Programas, Projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública. Os contribuintes do salário-educação são as empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social. É calculada com base numa alíquota de 2,5% sobre as remunerações pagas ou creditadas pelas empresas a qualquer título, aos segurados empregados. É arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda e redistribuídas pelo FNDE da seguinte forma: 2/3 do total arrecadado para Estados e Municípios e 1/3 para o Governo Federal aplicar em programas e projetos da educação básica, com vistas a corrigir os desníveis socioeducacionais entre os municípios e os estados brasileiros. (FNDE, 2009, disponível no site www.fnde.gov.br/)

de seus períodos, foi marcada por imposições de quem detinha o poder, através de leis, as quais muitas vezes deixaram de ser cumpridas.

A sociedade civil, sobretudo as classes subalternas da população, em muitos momentos, não teve acesso ao ensino público, e, somente após muitas lutas, os educadores conseguiram garantir em lei, alguns direitos relativos à educação.

Monlevade (2001), começa sua análise da história do financiamento da educação no Brasil, da colônia aos dias de hoje, afirmando que ela “é marcada pela desresponsabilização do governo central, descentralização dos encargos e disputa pelos recursos públicos, não por acaso conhecidos por “verbas”, ou seja, despesas autorizadas pela “palavra” do político”. Pondera sobre o financiamento da educação no Brasil a partir de 1534, quando houve um autofinanciamento jesuítico. Segundo o autor, um grupo de homens convertidos à prática religiosa e de invejável formação humanística, vieram de Portugal com o objetivo de fazer uma ação missionária e educacional. Esses homens formaram a “Companhia de Jesus”, nova ordem jesuítica e fundaram em 1549 o primeiro colégio no Brasil, estatal, católico e gratuito. As duas fontes de recursos para financiar a escola jesuítica, eram advindas de um dote fornecido à Companhia pelo Rei de Portugal, suficiente para a construção e equipamentos iniciais necessários à educação e o custeio para a subsistência dos religiosos e alunos, retirado da redizima⁶ da Igreja, através de uma dotação mensal em espécie, correspondente a um real “*per capita*”.

Outra fonte de financiamento da educação no Brasil colonial citada por Monlevade (2001), tendo em vista a instabilidade da redizima em 1551, foi a criação de gado de corte e de leite feita pelos jesuítas que iria viabilizar a auto- sustentação dos religiosos e o autofinanciamento dos colégios e escolas da colônia.

Consideramos que estes detalhes históricos são fundamentais para entendermos a evolução do financiamento da educação pública no século atual. Outros registros históricos trazem as várias formas de financiamento de educação surgidas através de subsídios e patrocínios de grandes proprietários coletados pelos jesuítas em 1758; com a expulsão dos padres e estudantes jesuítas do Brasil, o primeiro ministro português se incumbiu de arquitetar um novo modelo de financiamento para a educação.

Em outra parte da história, Monlevade (2001, p. 69), ressalta que a Coroa Portuguesa não fazia nenhum investimento na educação pública no Brasil e em 1772 começou a

⁶ Porcentagem retirada do dízimo recolhido pela Igreja Católica. Geralmente 10% do total arrecadado. No Brasil colônia o dízimo era de pagamento obrigatório pelos fiéis, considerado um imposto devido sobre os lucros de cada proprietário.

funcionar o “subsídio literário”: taxa cobrada pelas Câmaras Municipais (porcentagem em cima de toda a produção, desde o gado até à aguardente), para o sustento das escolas, o que valia dizer, para o sustento dos professores. O subsídio literário foi ineficiente diante dos novos apelos de escolarização pública, fomentados na época pelo crescimento das cidades e das ideias liberais. Isso causou uma nova tendência da política educacional brasileira que, conforme afirma o autor, perdura desde 1889 e até hoje na prática, ou seja, a resolução dos problemas de aumento da demanda educacional é feita não pela responsabilização do Poder Central, mas pela descentralização e compartilhamento da oferta com o poder local, frágil e subserviente. Mesmo com a Assembleia Nacional em 1823 e todas as constituições desde o Império até a última em 1988, a educação pública foi financiada por parte crescente dos impostos do governo central, estadual e municipal (MONLEVADE, 2001, p. 71-72).

Ao se referir ao financiamento da educação no período pós LDB e instituição do FUNDEF que antecedeu o FUNDEB, (Leis 9394/96 e 9424/96), Monlevade (2001, p. 86) pondera que houve avanços no sentido de se corrigir injustiças na distribuição dos recursos com a instituição do Valor-mínimo-anual por aluno no FUNDEF e na forma da redistribuição dos recursos e previsão de uma valorização maior do magistério com a fixação de um Piso Salarial Nacional para os Profissionais da Educação no FUNDEB.

A análise de Monlevade sobre os recursos para a educação desde o Brasil colônia, leva a uma reflexão e a constatação de que a educação pública nunca foi prioridade dos governos. Isto fica claro em todas as fases históricas brasileiras, pois sempre foi dividida a responsabilidade pela política e financiamento educacional, com outros segmentos e setores da sociedade, procurando sempre minimizar a responsabilidade do Estado.

O pensamento de Demerval Saviani sobre a evolução do financiamento da educação no Brasil, ao longo de sua história, em muitos pontos concorda com Monlevade. Saviani trabalha sobre todos os fatos políticos que originaram ações governamentais e as leis que causaram maior ou menor impacto dentro do sistema educacional.

Saviani (2007, p. 5), ao fazer uma análise do FUNDEB, e diz que “sua aprovação aconteceu no apagar das luzes do primeiro mandato de Lula”, fala das dificuldades da política educacional brasileira e afirma:

As medidas tomadas pelo governo, ainda que partam de necessidades reais e respondam com alguma competência a essas necessidades, padecem de uma incapacidade congênita de resolvê-las. Isto porque a lógica que as preside as torna presas de um círculo vicioso eivado de paradoxos [...]

Saviani ressalta também, que os paradoxos manifestam-se também no próprio campo econômico: “os trabalhadores seriam mais produtivos se tivessem maior e melhor nível de instrução; mas para terem maior nível de instrução eles precisariam ser mais produtivos para que a economia do país pudesse gerar recursos que permitiriam maior investimento em educação”. Para Saviani (2007, p. 6-7), há que se romper o círculo vicioso por algum ponto, e o ponto básico é o dos investimentos. Continuando, afirma que é necessário tomar a decisão histórica de ter a educação como prioridade social e política número um, investindo fortemente na construção e consolidação de um amplo sistema nacional da educação. Diz que a sociedade brasileira vem tentando reagir a esse estado de coisas, através de segmentos organizados da sociedade, no entanto, a luta não é fácil e ele propõe uma resistência ativa, acreditando que a organização de Conferências Nacionais de Educação poderá apresentar mais alternativa e propostas para melhorar a política educacional em andamento.

Num quadro comparativo entre FUNDEF e FUNDEB, segundo Saviani (2007, p. 90-91), elaborado pelo próprio MEC, permite-nos visualizar claramente as diferenças entre a situação educacional de um fundo e outro. A estrutura básica dos fundos é a mesma, apenas houve uma ampliação de abrangência de FUNDEB, que além do ensino fundamental, passou a abranger também a educação infantil, (creches e pré-escolas), o ensino médio, EJA, abrangendo os meios rurais e urbanos e as modalidades da educação especial, da educação indígena e quilombola, assim como a educação profissional integrada ao ensino médio. Apesar da severidade das críticas, ao se reportar e analisar os recursos e a Lei do FUNDEB, Saviani (2007, p. 93) evidencia que o fundo contábil representa considerável avanço com relação ao FUNDEF, apesar de não resolver o problema do financiamento da educação. Pondera que a ampliação dos recursos e do atendimento do fundo, - o FUNDEF atendia somente o ensino fundamental - o FUNDEB permite atender um número maior de alunos, no entanto as condições não são menos precárias que as anteriores.

Já para Martins (2011, p. 84-85), afirma que o longo período da ditadura militar antes da CF de 1988, teve a centralização do poder como marca registrada. Para ele, somente após a LDB em 1996 e o FUNDEF em 1997, houve um ensaio de equidade na distribuição dos recursos para a educação brasileira e um resgate da redemocratização através de leis e decretos, que culminaram com a Lei do FUNDEB em 2006, (EC 53/06). Ainda, segundo Martins (2011), do período pós-ditadura até a LDB, FUNDEF e depois ao FUNDEB, foi marcado pelo debate em torno do financiamento da educação e por várias tentativas de se vincular os recursos criando-se um fundo contábil que garantisse a equidade.

A nova LDB (9394/96), aprovada em dezembro de 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, segundo Saviani (2007, p. 2) é a “Carta Magna da Educação”. “Pela nova LDB a democratização retornou, mesmo que de forma lenta e falha em alguns pontos, aos segmentos educacionais depois de longo período ditatorial”. Evidencia dentro da LDB, suas medidas regulamentadoras que desencadearam o PNE- Plano Nacional de Educação e a criação de mecanismo específico de financiamento da educação, como o FUNDEF no governo Fernando Henrique Cardoso e o FUNDEB que substituiu o primeiro, no governo Lula. Fala das tentativas de reação da sociedade brasileira e dos educadores sobre a política educacional desenvolvida pelo MEC, políticas que tinham total apoio da imprensa, a qual silenciava sobre as mobilizações da sociedade civil. Exemplo disso foi o II CONED, em novembro de 1997, que reuniu milhares de educadores, em mesas-redondas, conferências e apresentação de trabalhos científicos em torno da elaboração do PNE em contraposição ao PNE proposto pelo MEC, aprovado com emendas feitas pela oposição e vetado por FHC, justamente nas melhorias acrescentadas pelo parlamento.

Saviani (2007, p. 7), afirma que o documento final (de 73 páginas), contendo propostas para o PNE, não mereceu uma linha da imprensa em geral, o que reforça as dificuldades enfrentadas pelos professores para a redemocratização da educação. Traz os acontecimentos, os embates travados entre a comunidade dos educadores e o Governo de Fernando Henrique Cardoso e da expectativa criada pelos educadores sobre o Partido dos Trabalhadores (PT) e de sua chegada ao poder federal. Entretanto, para Saviani, nos primeiros movimentos do governo Lula, houve a frustração da expectativa, quebrada no que se referia às questões de fundos para a educação, quando foi mantida a mesma orientação política do governo anterior.

Falando do período que antecedeu a nova LDB e o FUNDEB, Saviani pontua que ora vivemos momentos de maior acentuação dos embates políticos, travados em torno da descentralização da educação e em prol do resgate total da democracia, ora estes embates eram amenizados por medidas que pareciam dar conta de resolver todos os problemas advindos do ensino público, mais especificamente da vinculação de recursos e do financiamento da educação.

Percebe-se que nos diferentes momentos da história brasileira, o financiamento da educação estruturou-se sob a influência de relações de poder entre o governo federal, o estadual e o municipal. Segundo Martins (2011), a política de financiamento da educação, esteve submetida às características das relações político-institucionais e sociais de cada período: no Império, o Estado unitário foi centralizador e omisso; na sociedade escravista não

havia colaboração e as províncias deveriam oferecer a educação primária com seus próprios recursos; na República adotou-se o federalismo dual, em que a atuação das esferas dá-se de forma separada e independente.

Para Martins (2011, p. 279), somente em 1920, em decorrência do otimismo educacional e da ascensão de camadas urbanas que reivindicavam a mudança das instituições e costumes políticos, a educação passou a ser considerado um problema nacional. Por meio dos pioneiros da Escola nova, foram propostas as vinculações de recursos à educação e a criação de fundos, que foram incorporados na Constituição de 1934 e posteriormente suprimidos pelo Regime Militar, o qual recentralizou ao máximo as relações entre os entes federados.

A partir da Constituição de 1988, com o reconhecimento da esfera municipal como integrante da federação, foi consagrado o direito à educação e o dever do Estado de oferecê-la, restando à necessidade de se criar mecanismos de vinculação de recursos sob o regime de colaboração e fazer ressurgir a proposta de implementação de fundos contábeis os quais culminaram com a criação do FUNDEF em 1997 e o FUNDEB a partir de 2007.

A proposta do FUNDEF - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, segundo Martins, (2011, p.114-115), foi encaminhada pelo governo em 1995, como parte do processo de descentralização da educação. Foi importante, mas deixou importantes segmentos educacionais de fora da proposta, como educação infantil, a EJA- Educação de Jovens e Adultos e o Ensino Superior.

Ao falar especificamente sobre o FUNDEB, Martins (2008, p. 143) evidencia que as diretrizes referentes ao financiamento da educação básica estavam contidas no PNE- Plano Nacional de Educação, (2001-2010) e que estas diretrizes foram adotadas pela legislação do FUNDEB em 2007, que manteve a subvinculação de recursos, os fundos contábeis com contas únicas e específicas, o compromisso de equidade e com adequação a um padrão mínimo de qualidade da educação, mais tarde medido em nível nacional na educação básica através da Prova Brasil e Provinha Brasil.

Outra diretriz mantida pelo FUNDEB, segundo Martins, foi a transparência, com aperfeiçoamento das regras dos conselhos de acompanhamento e controle social, no que se refere a sua autonomia, sua composição e seus instrumentos, mantendo ainda a valorização do magistério. Martins considera os Conselhos como forte organização de controle social, mesmo com autonomia e poder limitados.

Davies (2008, p. 25) quando faz uma análise sobre o FUNDEB, afirma que apesar de prometer desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, o fundo praticamente

não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, apenas melhorou em âmbito estadual, entre os governos estaduais e municipais, a redistribuição dos recursos que já eram vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Davies (2008) também avalia que o princípio básico dos dois fundos, (FUNDEF e FUNDEB), foi o de disponibilizar um valor anual mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental de cada rede municipal e estadual, para garantir, segundo o governo, a possibilidade de um padrão mínimo de qualidade na educação.

O FUNDEB, segundo Davies (2008, p. 31-32) iniciou como um PEC – Pedido de Emenda Constitucional nº 112, apresentada pela primeira vez em setembro de 1999, por deputados federais do PT, sendo posteriormente substituída pelo MEC e por outra proposta elaborada pela Comissão Câmara dos Deputados e finalmente aprovada e sancionada pelo Presidente Lula em dezembro de 2006 como EC nº 53.

Ainda, afirma Davies (2008) que o FUNDEB foi previsto para durar até 2020 e, na visão de seus proponentes e defensores, pretende corrigir as falhas do FUNDEF, que excluía a Educação Infantil, EJA e Ensino Médio e de seus profissionais e a irrisória complementação federal. Davies (2008, p. 34) afirma: “embora o FUNDEB tenha sido apresentado pelo governo como a grande solução para os males da educação [...] se o FUNDEB fosse tão importante para o governo, ele teria encaminhado sua PEC em 2003[...]”. Mas, o projeto do fundo foi encaminhado em junho de 2005, quando o governo estava acuado pelo escândalo do “mensalão”, e, talvez quisesse melhorar sua imagem e recuperar a iniciativa política.

Entretanto, segundo Saviani (2007, p. 84), ao redefinir as políticas públicas de financiamento da educação através de Emendas Constitucionais, o governo confere legalidade à centralização da política educacional do MEC, apesar de que a Constituição Federal de 1988, ter como “filosofia” a descentralização, em especial no que se refere ao ensino.

Essa descentralização exigiu alterações em alguns artigos constitucionais, tornando os Estados e Municípios corresponsáveis pelo financiamento da educação, sem contudo, tirar a autonomia do governo federal em planejar, regular e coordenar as políticas públicas, tomando para si o controle da política nacional do ensino obrigatório, sem assumir sua manutenção.

Concordamos com o pensamento de Saviani, pois retrata de forma real o controle exercido pelo governo sobre as políticas públicas da educação, ora regulando-as através de alterações constitucionais ou decretos, ora centralizando o poder de decisão e responsabilidade ao MEC, ora dividindo e atribuindo as responsabilidades aos Estados e Municípios e à sociedade civil por meio dos conselhos.

Portanto, a nosso ver, as discussões sobre as políticas públicas devem continuar para que possamos viver relações mais democráticas de poder, pois nesse contexto atual, cabe ainda o bordão vivenciado ao longo da história do Brasil em todos momentos: “Manda quem pode e obedece quem tem juízo”.

4 SOBRE OS CONSELHOS DO FUNDEB

Neste capítulo, trazemos considerações sobre a instituição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social no Brasil e faremos também o resgate da história da criação do CACS do FUNDEB de Lages SC, a partir de 2007.

Analizamos o trabalho do colegiado em nível municipal, olhando suas ações e suas relações com o Poder Executivo e a sociedade civil que representa no que se refere ao financiamento da educação básica.

Para compreendermos a relevância do controle social a ser exercido pela sociedade civil junto ao poder público, analisamos as atribuições, a composição e os desafios enfrentados pelos conselheiros no desempenho de suas funções.

O Conselho de acompanhamento e Controle Social do FUNDEB 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 (MANUAL DO FUNDEB, 2009. p. 30).

Por estar representada, a sociedade participa 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.

A criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social também é obrigatória, segundo a própria Lei do FUNDEF (9.424/96) e do FUNDEB (11.494/07) e estabelece que o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, serão exercidos, junto aos respectivos governos, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

Os CACS são considerados na lei e na estrutura do MEC, como um dos mais eficientes mecanismos criados para garantir a transparência no uso dos recursos destinados à educação em todas as esferas.

A globalização mundial no século passado, trouxe consigo a necessidade do estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade civil, que, por meio dos conselhos de controle social e parcerias com o poder público, passa de expectadora a protagonista nas

questões de ordem pública, exercendo função essencial na execução e no controle das políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988, prevê a criação de conselhos sociais de constituição mista e paritária, como mecanismos legais de gestão descentralizada e participativa das políticas públicas. Como canais de participação, os Conselhos podem ser espaços de participação dos cidadãos no poder público, ao mesmo tempo que fazem parte das reformas de cunho neoliberal, onde há o repasse das responsabilidades do Estado para a sociedade civil. (PARO, 2007, p. 77).

Na visão gramsciana, os conselhos são considerados organismos revolucionários e representativos, de caráter democrático, podendo servir de base para a construção de um novo Estado ou ainda, de forma contraditória, podem constituir-se em espaços de legitimação de estruturas de dominação.

Schlesener, (2005, p. 39), ao falar sobre a noção gramsciana de revolução a partir dos Conselhos, pondera:

[...] organizam-se no interior das fábricas com uma conformação específica que unia o exercício da soberania, com a finalidade de desenvolver uma nova concepção de Estado. [...] estes tinham uma característica inovadora que se produzia no fato de apresentarem uma nova forma organizativa que aliava e inter-relacionava o trabalho produtivo, a política e a educação. Os conselhos, conforme conclui-se dos textos gramscianos de 1920, visam a desestruturar o modo de produção capitalista e a gerar novas relações sociais, políticas e culturais, ou seja, visam a atingir os fundamentos do sistema capitalista, atuando na própria estrutura do trabalho.

Para Schlesener, para se analisar a política de controle social através dos conselhos, necessitamos trazer a teoria gramsciana, que vê nesta forma de participação da sociedade civil nas políticas públicas, uma forma passiva de revolução. A partir das teorias gramscianas sobre os “Conselhos de Fábrica”, é possível perceber que este tipo de organização dos trabalhadores, é capaz de desestruturar a forma capitalista de organização do poder dentro das fábricas.

Ghon (2001, p. 94) também se refere à instituição de Conselhos como “fruto da crise das instituições públicas brasileiras e parte constitutiva das reformas estatais que implicam na diminuição de custos e transferência de responsabilidade na solução de problemas locais para os cidadãos, tratados como usuários ou clientes dos serviços públicos.” A autora afirma que os conselhos, nesta perspectiva, colaboram para a implementação da proposta do novo liberalismo.

Davies (2008, p. 57) trabalha na mesma perspectiva de outros autores contemporâneos: pondera igualmente que a instituição de conselhos no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, é “uma estratégia nova e tem a ver com a proposta neoliberal de desobrigar o poder,” dito público, de suas responsabilidades e transferi-

las à sociedade. Continuando suas considerações, o autor diz que os CACS geralmente são enfraquecidos pelos gestores dos recursos, tendo dificuldades para funcionarem concretamente ou funcionando somente no papel e não na prática. Outra falha apontada por Davies, consiste em não permitir que os CACS tenham poder de punição, sendo que os debates, investigações, denúncias, por vezes, ficam apenas entre eles, limitando ao máximo o poder de tais conselhos. Outros aspectos sobre o CACS do FUNDEB merecem reflexão, pois como confirmamos em nosso estudo, os conselhos são vistos como uma forma de desobrigar os governantes de sua total responsabilidade constitucional sobre o financiamento da educação.

Para Martins (2001), o controle social exercido inicialmente pelos conselhos na esfera municipal (na época do FUNDEF de 1997 a 2007), tratava-se de uma contribuição para que cessassem problemas e irregularidades que fossem identificados e em alguns municípios, os tribunais de contas estabeleciam como condição para análise das contas municipais o visto dos Conselhos. Com a Lei do FUNDEB (11.494/2007), houve, segundo Martins (2008, p. 414), alguns avanços concretos em relação à situação anterior dos conselhos de acompanhamento e controle social: para maior transparência, a lei conferiu-lhes mais autonomia e instrumentos de ação, com possibilidade de atuação conjunta e cooperativa dos ministérios públicos Federal e Estadual.

O controle a ser exercido pelo Conselho do FUNDEB é o controle direto da sociedade, por meio do qual se abre a possibilidade de apontar, às demais instâncias, falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir (BRASIL, 2008, p. 38).

Neste sentido é de grande importância o trabalho dos conselheiros do FUNDEB, consagrado na regulamentação pela Lei 11.494/2007 que considerou de relevante interesse social a atuação de seus membros. O controle social efetivo por parte do colegiado é fundamental para a garantia que estes recursos sejam realmente aplicados na educação. O trabalho efetuado pelo conselho, visa contribuir na promoção de uma educação pública de qualidade que toda a sociedade deseja, pois, é obrigação do próprio Estado aplicar bem os recursos do FUNDEB, e, por outro lado, é um direito da sociedade controlar a correta aplicação dos recursos que são arrecadados através dos tributos que todos os cidadãos pagam, daí decorre a necessidade dos conselheiros, entidades envolvidas com a educação, educadores e toda a sociedade, procurar conhecimento e entendimento sobre a função social dos impostos

arrecadados. Portanto, segundo a legislação, os conselheiros exercem papel de controle social através de mecanismos que garantam a transparência e a correta aplicação dos recursos.

4.1 Atribuições dos conselhos de controle social

[...] o capitalismo tem sua expressão ideológica maior no denominado *neoliberalismo*. Essa nova versão da ideologia capitalista *radicaliza* a proposta de redução das funções do Estado. O Estado mínimo deveria reduzir ao máximo o seu papel em relação à economia. Propõe-se um total desmantelamento dos setores públicos voltados para atender os setores sociais, como subsídios, investimentos diretos e regulamentação das atividades econômicas típicas das políticas do estado do bem estar social (ALMEIDA, 2008, p. 9).

Entre as atribuições dos conselhos do FUNDEB, segundo o Manual de Orientação do MEC (2009, p. 33) estão: acompanhar e analisar os demonstrativos e relatórios contábeis, que devem ser permanentemente colocados à disposição do colegiado pelo Poder Executivo; controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB, especialmente sobre as despesas realizadas, folhas de pagamento dos profissionais da educação, convênios firmados com instituições não públicas (comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos), que oferecem atendimento na educação básica; supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual; supervisionar a realização do censo escolar anual; instruir com parecer, as prestações de contas; acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; emitir parecer conclusivo e notificar o órgão executor dos programas, (Executivo Municipal) e também ao FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos.

Se as irregularidades não forem sanadas, o Conselho poderá encaminhar uma solicitação à Câmara de Vereadores para que o Legislativo tome as devidas providências e em última instância, o colegiado pode recorrer ao Tribunal de Contas por meio do Ministério Público.

Às atividades do Conselho do FUNDEB, soma-se, portanto, o trabalho de todas as instâncias de controle e fiscalização da gestão pública, pois o colegiado é um órgão de representação social e deve estar sempre atento às ações do Poder Público.

[...] o controle social é possível, quando os cidadãos deixam de ser expectadores para assumir a sua participação social, ou seja, quando os sujeitos se tornam atuantes

na sociedade, capazes de orientar e fiscalizar as ações do Estado (FNDE, 2008, p. 75).

No manual do FUNDEB (BRASIL, 2009, p. 33-34) também estão descritos os limites de atuação dos conselheiros que vão desde o monitoramento à participação de reuniões, ao direito de manifestar-se e informar-se sobre todas as transações de natureza financeira do fundo. No momento que julgarem necessário, podem pedir esclarecimentos, para facilitar o cumprimento de dispositivos legais e de todas as atividades necessárias ao exercício de seu papel.

O papel de conselheiro não é administrar e gerir o fundo, que é de competência do chefe do Poder Executivo e do respectivo Secretário de Educação, mas quando necessário, o conselho pode encaminhar representações e denúncias aos órgãos competentes que exercem as funções de controle institucional.

Os conselheiros, como participantes de órgãos colegiados representantes da sociedade civil, necessitam de formação e preparação para melhorar sua atuação. O MEC através de seus programas de formação continuada, promove cursos e produz manuais, cartilhas e outros materiais para instrumentalizar o conselho no sentido de um bom exercício de suas funções.

Pode-se dizer que os conselhos têm um papel de mediador entre Governo e sociedade civil e que, o significado concebido pela LDB, parte do pressuposto que os conselhos representam a voz e a participação da sociedade, daí a importância de haver representação dos diversos segmentos de cada comunidade. Nesse sentido, o CACS do FUNDEB será a voz dos diferentes atores sociais perante o poder público, podendo expressar seus pontos de vista, auxiliando nas decisões governamentais, interferindo e defendendo os interesses da coletividade.

Como representantes dos interesses coletivos da sociedade civil, os conselheiros do FUNDEB precisam essencialmente de autonomia e oportunidade de participação para cumprirem suas funções.

Pela relevância social, o Poder Executivo tem obrigações em relação ao CACS do FUNDEB, assegurando o seu funcionamento, garantindo material, equipamentos e local para as reuniões, permitindo que o Conselho desempenhe suas atividades e efetivamente exerça suas funções com autonomia.

Nesse contexto, é possível que alguns Conselhos Municipais do FUNDEB, sejam reconhecidos pelos governantes como instâncias de caráter participativo e representativo, para dar mais transparência à gestão dos recursos públicos da educação.

Davies, (2008, p. 57) pontua que “o potencial democrático desses conselhos é bastante limitado, por uma série de razões”. Ele afirma mais adiante que “no âmbito municipal, pela sua composição, os conselhos poderiam ter um caráter mais social que estatal”.

Entretanto, tendo em vista a predominância do clientelismo e do fisiologismo nas relações entre governantes e entidades supostamente representativas da sociedade, nada garante que os representantes de tais entidades não sejam também escolhidos ou fortemente influenciados pelo prefeito ou secretário municipal de Educação, dando apenas uma fachada social para um conselho que tenderia a refletir os interesses dos governantes (DAVIES, 2008, p. 59).

Segundo Davies, os CACS são mais estatais do que sociais, por estarem compostos com um número maior de representantes do Estado.

Nesse sentido, analisando pela visão de Davies, os conselhos municipais tendem realmente a tomar as decisões seguindo o pensamento dos representantes do Executivo, que por serem funcionários, têm tempo disponível dentro do seu horário normal de trabalho para participação em reuniões, cursos e outros e possuem um conhecimento maior dos trâmites legais dos recursos.

Davies (2008, p. 61) pondera que os representantes (sociais) de pais, alunos, professores, sindicatos, fazem um trabalho extra, totalmente gratuito e na maioria das vezes não dispõe de tempo ou não são dispensados de seu trabalho para participar de todas as reuniões ou aprofundar seu conhecimento com relação ao FUNDEB e suas funções no conselho. Continuando sua análise, Davies fala que outro ponto que enfraquece a representação “social” nos conselhos é a capacidade técnica para analisar a documentação contábil do FUNDEB. A maioria dos conselheiros são leigos e não possuem uma formação mínima para compreender um orçamento ou balancete, optando quase sempre por respaldar as decisões e opções dos conselheiros estatais(2008, p. 62).

Concordamos com Davies, porque o conhecimento do assunto, fornece elementos e argumentos para se fazer uma análise mais aprofundada de cada fato ou situação e no caso dos conselheiros do FUNDEB de Lages (SC), representar bem a sociedade civil, exigindo de nossos governantes a transparência no uso dos recursos destinados à educação em nosso município, de forma a contribuir com a melhoria da qualidade do ensino público. Como já falamos, a instrumentalização dos conselheiros em formação continuada sobre suas atribuições, é essencial para o acompanhamento e o controle social das políticas públicas educacionais lançadas em nosso país.

Em síntese, a gestão democrática da educação pública, passa pelo exercício da democracia por meio da participação da sociedade civil e o CACS do FUNDEB, possibilita que esse processo se consolide.

4.2 De conselho do FUNDEF a conselho do FUNDEB

A origem do primeiro Conselho Municipal do FUNDEB de Lages (SC) foi o Conselho Municipal do FUNDEF. Este Conselho foi criado para acompanhar os recursos da educação, inicialmente não possuía as mesmas características do atual, nem mesmo o MEC se preocupou com a emissão de instruções ou manual contendo formação, atribuições ou funções do colegiado, como aconteceu com o FUNDEB em 2007, quando as normas de funcionamento, composição e atribuições do colegiado foram melhor definidas.

Por meio de uma pesquisa documental realizada no livro de Atas da Secretaria Municipal da Educação de Município, foi possível conhecer um pouco da história deste Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social de Lages SC, que foi criado pelo Decreto número 5535 de 27 de agosto de 1998, para acompanhar o uso dos recursos do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Como o FUNDEF foi implantado em julho de 1997, vale lembrar que o conselho de Lages foi criado um ano após a Lei que criou o fundo.

Conforme os registros, inicialmente o Conselho do FUNDEF era composto por cinco membros, sendo eles: a Secretária Municipal de Educação, uma professora representante dos professores e diretores escolares municipais, um pai representante dos pais e alunos, um funcionário da Secretaria Municipal de Educação representando os servidores públicos, e um representante do Conselho Municipal de Educação.

O que chama a atenção aqui são algumas características do primeiro conselho: uma é o fato de que a Secretária Municipal de Educação era também a Presidente do Conselho, outra característica era a composição, como pontua Davies (2008, p. 57), “mais estatais do que sociais”, pois tinha três membros pertencentes ao Poder Executivo e dois da sociedade civil (um do CME e um pai de aluno).

A primeira reunião do Conselho, conforme a Ata não numerada (as Atas passaram a ser numeradas a partir da nº 10 em 2004), aconteceu em 25 de agosto de 1999, quase um ano após a criação, oportunidade que foi lida a Lei que criou o Fundo e instituiu o colegiado, para que os conselheiros tomassem conhecimento de suas atribuições e sobre o repasse e uso dos recursos do FUNDEF. Na ocasião, foi elaborado um cronograma para as reuniões mensais do

conselho, esclarecido no que os recursos podiam ser usados, como e quando eram repassados e a sua composição. Também foi esclarecido sobre o FUMED - Fundo Municipal de Educação, um fundo que complementava os recursos da educação, repassado por cada município. Foi discutida a possibilidade da elaboração de um Regimento Interno para o Conselho, mas não foi aprovado, tendo em vista que a maioria dos conselheiros não concordou. Como primeiro trabalho, nesta reunião, o colegiado analisou um balancete contábil referente ao exercício de 1998 e outro do primeiro semestre de 1999, apresentados em planilhas pela presidente do Conselho (Secretária Municipal de Educação), a qual também era a administradora direta dos recursos do fundo⁷. Ressalte-se que o FUMED – Fundo Municipal de Educação é citado na Ata como um dos recursos da Educação que devia ser acompanhado também pelo Conselho do FUNDEF, no entanto, não está claro de onde vinha esse recurso, quanto era, forma de repasse, como e onde podia ser usado. Nesta ata, consta ainda que houve um Processo da Escola Constituinte para elaborar uma Carta de Princípios com a participação de toda a comunidade escolar, onde constam as prioridades para o Sistema Municipal de Ensino de Lages, que já Lei aprovada pela Câmara de Vereadores (Lei 125/99).

A segunda reunião do Conselho realizou-se em 15 de setembro de 1999 e conforme registro, houve a substituição de um membro conselheiro do FUNDEF. Em substituição ao representante do CME, passou a fazer parte do colegiado o Diretor de Ensino da Secretaria Municipal da Educação. Chamou a atenção aqui o fato de que apenas um conselheiro (pai de aluno) representava a sociedade civil, pois os demais pertenciam ao quadro funcional da Secretaria Municipal da Educação. Nesta reunião, foi tratado ainda o assunto da previsão de arrecadação dos recursos para a educação até o final do ano e do repasse de recursos para o CPP – Conselho de Pais e Professores das Unidades Escolares do Sistema.

Nos meses de outubro e novembro de 1999, não houve reunião do Conselho, segundo o registro por falta de quórum; em dezembro não houve reunião e não há registro sobre o motivo.

Somente após um intervalo de onze meses, em 08 de agosto de 2000, aconteceu a 3ª reunião do Conselho. O assunto desta reunião conforme a Ata, foi a apresentação pela Secretária Municipal da Educação de um Relatório de Receitas e Despesas do ano de 1999 e outro Relatório do primeiro semestre de 2000, para a aprovação dos conselheiros do

⁷ A Lei Federal que criou o FUNDEF, possibilitava que a administração dos recursos poderia ser feita diretamente pela Secretaria Municipal de Educação, sem necessariamente passar pela Contabilidade da Prefeitura Municipal e em 1997, 1998, 1999 e 2000 os recursos do fundo foram administrados e contabilizados pela Secretaria Municipal da Educação. Em 2001, com o início de uma nova administração municipal os recursos da Educação retornaram para a Secretaria de Finanças administrar, passando para a Contabilidade Geral do Município.

FUNDEF, pois, pela Lei vigente, o conselho deveria aprovar as contas antes de encaminhá-las à Câmara de Vereadores e ao Tribunal de Contas do Estado. Consta neste registro que a Conselheira representante dos professores e diretores escolares municipais, questionou a forma de apresentação das contas, solicitando que as planilhas fossem mais claras e que cada despesa citada deveria estar acompanhada da respectiva nota fiscal, salientando ainda que exigia a apresentação das notas fiscais junto com os relatórios de entrada e saída dos recursos na próxima reunião. Do contrário, a conselheira encaminharia à Câmara de Vereadores para posterior encaminhamento ao Ministério Público, um pedido de revisão das Contas da Educação. A mesma conselheira solicitou ainda esclarecimentos sobre os repasses da Prefeitura⁸ para a Secretaria da Educação e perguntou se não havia dívidas; disse que o Conselho deveria trabalhar de forma transparente para dar maior lisura às ações e credibilidade na educação pública. Subtende-se nas entrelinhas que a conselheira questionava e queria a garantia de que a Prefeitura de Lages não usaria o recurso da educação em outros setores da administração.

Estranha-se que apesar de existir um cronograma de reuniões mensais, elaborado pelos próprios conselheiros na primeira reunião do CACS do FUNDEF em 1999, pelos registros o cronograma nunca foi seguido, havendo grandes intervalos entre uma reunião e outra. Nota-se também que não era dada muita importância para as prestações de contas, uma vez que as reuniões com o conselho aconteciam em intervalos grandes e em algumas atas existe apenas uma assinatura.

Em 06 de setembro de 2001, após onze meses, já com uma nova administração e novos conselheiros, conforme o registro, foi realizada a reunião do Conselho do FUNDEF (4ª reunião desde sua criação), com a finalidade de apresentar as planilhas de receitas e despesas de janeiro a maio daquele ano, ressaltando o seguinte trecho da Ata: “o Contador da Prefeitura esclareceu que a partir de janeiro deste ano, a contabilidade da Prefeitura estava atrasada em dois meses, pelo fato que não era mais a SMEL que administrava os recursos, mas a Secretaria de Finanças da Prefeitura de Lages” (LIVRO DE ATAS nº 1, 2001, p. 004).

Talvez, por ser a primeira reunião de uma nova administração municipal e ser a Secretária de Educação uma professora de carreira do sistema municipal, numa tentativa de dar maior transparência ao processo da gestão pública, há o registro da participação nesta reunião, de todos os diretores das unidades escolares (escolas e centros de educação infantil). Há ainda o registro de dívidas que a administração anterior havia deixado referentes ao ano

⁸ Apesar de o recurso ser administrado pela Secretaria Municipal de Educação, era depositado numa única conta da Prefeitura Municipal de Lages, que imediatamente deveria fazer o repasse para a SMEL.

2000 e segundo a planilha estas dívidas se referiam a gastos com energia elétrica, aluguéis, previdência, 13º salário de alguns funcionários, gás e outros. A partir desta data, com nova administração, nova Secretária Municipal da Educação e com novos conselheiros, consta um número maior de conselheiros participando do conselho, no entanto, a frequência das reuniões do conselho do FUNDEF continuaram a ser anuais (uma reunião em 2001; 2002 e 2003), somente para a Prestação de Contas dos Recursos recebidos referentes ao exercício anterior.

A partir de abril de 2004, assumiu uma nova Secretária Municipal da Educação que nomeou um novo conselho do FUNDEF. Neste ano houve quatro reuniões do Conselho, percebendo-se pelos registros que a participação do conselho nas decisões sobre o uso dos recursos passou a ser maior.

Em 2005 houve três reuniões do Conselho do FUNDEF: em fevereiro, março e agosto. Em 2006 houve duas reuniões, em fevereiro e agosto.

Em abril de 2007, na reunião ordinária do Conselho do FUNDEF, os membros conselheiros receberam uma explanação da Secretária da Educação do Município sobre as mudanças do FUNDEF para FUNDEB, comunicando ainda que na próxima reunião, haveria nova eleição e indicação de conselheiros, e sua composição e funcionamento deveria seguir rigorosamente as orientações do MEC. Diferente do que acontecia até aquele momento, o Presidente do CACS do FUNDEB não poderia mais ser dos representantes do Executivo Municipal.

Na reunião seguinte, em maio de 2007, conforme a ata nº20, extinguiu-se o Conselho do FUNDEF de Lages, passando a funcionar o CACS do FUNDEB, conforme a Lei assim o exigia.

Como verificamos nos registros das Atas, o Conselho do FUNDEF de Lages (SC), funcionou de forma bastante irregular durante a sua existência, sem o devido respeito ao cronograma e presença dos conselheiros nas reuniões, com intervalos de até mais de um ano entre uma e outra reunião do colegiado, dando à ele uma característica de um Conselho que existiu apenas no papel e para cumprir uma formalidade legal que garantiu a vinda dos recursos.

4.3 Representatividade, funcionamento, trabalho e relações do CACS do FUNDEB de Lages/SC

Conforme demonstra a pesquisa documental feita junto à Secretaria Municipal da Educação, o primeiro Conselho Municipal do FUNDEB de Lages (SC), foi criado pela Lei

Complementar 284/07 e seus membros nomeados por meio do Decreto Municipal número 8824/ 07, de 26 de Junho de 2007 e autoriza o referido Conselho a acompanhar a origem, o planejamento com o gasto dos recursos, bem como, orientar, fiscalizar e emitir parecer conclusivo sobre sua aplicação.

A história do CACS do FUNDEB de Lages SC, teve seu início registrado em 16 de abril de 2007, na Ata nº 19, Livro nº 1, quando na reunião ordinária do Conselho do FUNDEF, os membros conselheiros foram informados pela Presidente do Conselho e também Secretária da Educação do Município, sobre as mudanças da Lei efetivadas pelo Governo Federal no FUNDEF, o qual passou a chamar-se FUNDEB e abranger toda a educação básica e não somente o ensino Fundamental, como era o fundo anterior. A Secretária também comunicou aos conselheiros que haveria nova eleição e indicação de novos conselheiros para o CACS do FUNDEB, explicando à todos que sua composição e funcionamento deveria seguir rigorosamente as orientações do MEC. Diferente do que acontecia até aquele momento, a presidência do CACS do FUNDEB não poderia mais ser exercida por nenhum dos representantes do Executivo Municipal. Portanto, após a eleição ou indicação dos novos conselheiros pelos seus pares ou segmentos da sociedade, o Prefeito nomearia os mesmos por Decreto Municipal, e entre eles, seria escolhido um presidente que não poderia ser representante do Executivo Municipal, como acontecia até aquele momento.

Diante das mudanças da Lei de FUNDEF para FUNDEB e também na composição e atribuições do Conselho para acompanhar a aplicação dos recursos da educação, numa reunião organizada pela Secretaria da Educação, ainda no início de maio de 2007, foram eleitos por seus pares os representantes dos gestores (um titular e um suplente) e dos técnicos administrativos das escolas municipais (um titular e um suplente) para participar do Conselho do novo fundo (Ata nº 20, Livro nº 1, p. 15-16).

Conforme a Ata nº 21 (p. 16/17) de 03 julho de 2007, os Conselheiros do primeiro CACS do FUNDEB de Lages (SC), reuniram-se pela primeira vez, para a posse, nomeados que foram pelo Decreto número 8824 de 26 de Junho de 2007, para um mandato de dois anos. Pelos registros feitos, este conselho foi nomeado exatamente seguindo as instruções do MEC e na oportunidade os membros escolheram a representante dos gestores das escolas municipais para ser a Presidente.

A partir desta data o Conselho de Controle e Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Lages, sempre foi composto por um titular e um suplente, dos vários segmentos sociais envolvidos direta ou indiretamente com a educação municipal, eleitos e indicados por seus pares, conforme preconiza o Manual de Instruções do Conselho do FUNDEB, editado

pelo MEC. Fazem parte do conselho: o executivo municipal, os gestores municipais, o Conselho Tutelar, o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Pais e Professores, os estudantes, os Técnicos do administrativo das escolas e os professores municipais, os quais têm a responsabilidade de representar toda a sociedade civil. Nesta representação da sociedade lageana, o Executivo Municipal, os pais de alunos e os estudantes, contam com dois representantes titulares e dois suplentes. Os demais segmentos participam do colegiado com apenas um titular e um suplente.

Podemos considerar que os mais importantes segmentos da sociedade envolvidos com a educação municipal estão representados no CACS do FUNDEB de Lages, garantindo a participação efetiva da sociedade civil local.

É fundamental para toda a coletividade, pois, que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados (BRASIL, 2008, p. 14).

Os representantes dos gestores municipais e dos auxiliares técnicos administrativo das escolas, bem como os demais conselheiros, segundo o registro nas atas, ao final do primeiro e segundo mandato do Conselho, foram eleitos ou indicados por seus pares, durante reunião pedagógica dos segmentos referidos, os demais conselheiros, foram indicados pelos segmentos que representam.

O CACS do FUNDEB realiza suas reuniões na Secretaria Municipal de Educação mensalmente, sempre na primeira semana do mês. O presidente, o vice e as comissões instituídas dentro do Conselho, são eleitos entre os conselheiros titulares e suplentes e todos possuem um mandato de dois anos, segundo o regimento próprio, elaborado pelo primeiro conselho, sendo que o presidente nunca poderá ser o representante do executivo municipal.

Todas as reuniões do Conselho do FUNDEB são acompanhadas por uma secretária que registra em ata, todas as discussões o trabalho dos conselheiros e das comissões instituídas, como pareceres, recomendações, solicitações de relatórios com receitas e despesas, etc.

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Lages possui um Regimento próprio elaborado pelos conselheiros no primeiro mandato, mediante a orientação do MEC e a partir de estudos da Lei que o criou, cuja homologação foi feita pelo Executivo Municipal através do Decreto nº 12.210 de 14 de julho de 2011.

O Regimento Interno do CACS do FUNDEB de Lages trata da finalidade, da competência, da composição, do funcionamento, da ordem dos trabalhos e das discussões, das decisões e votações, da presidência e sua competência, dos membros do conselho e suas competências e as disposições gerais do colegiado.

As finalidades e competências do Conselho do FUNDEB contidas no Regimento, seguem fielmente as instruções contidas no Manual de Orientação do MEC.

A atuação dos membros conselheiros do FUNDEB se caracteriza por ser uma atividade não remunerada, considerada de relevante interesse social. Esta caracterização está explícita no § 8º do artigo 24 da Lei 11.494/2007, que assegura algumas isenções aos conselheiros, como a não obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas em função ou em razão de suas participações nos conselhos e a não atribuição de falta em seu trabalho quando da participação de reuniões, ordinárias ou extraordinárias.

Outros aspectos importantes sobre o Conselho e os conselheiros estão esclarecidos na Lei e também no Regimento Interno do CACS do FUNDEB de Lages, como por exemplo: o tempo de mandato, a renovação dos membros e sobre quem não pode participar do colegiado por parentesco ou consanguinidade com os dirigentes municipais.

Não podem integrar o Conselho Municipal do FUNDEB: 1) cônjuge e parentes consanguíneos ou afins até o 3º grau ou por adoção do prefeito, vice-prefeito e dos secretários municipais. 2) Tesoureiro, contador ou funcionário de empresas de assessoria ou consultoria que prestem serviços à administração ou controle interno do FUNDEB e seus parentes até o 3º grau. 3) Estudantes não emancipados. 4) Pais de alunos que exercem cargos ou funções públicas de livre nomeação ou exoneração ou que prestem serviços terceirizados ao Poder Executivo.

Nesse sentido, percebe-se a preocupação dos legistas ao elaborar as leis, instruções e normas na composição e funcionamento dos conselhos, para garantir que as relações entre os conselheiros e o poder público instituído, sejam realmente com o objetivo de dar bom uso aos recursos destinados à educação, de forma transparente, garantindo a gestão democrática com a oportunidade de participação da sociedade civil, por meio dos segmentos envolvidos que os representam.

O CACS do FUNDEB, durante a sua existência, de maio de 2007 até novembro de 2012, passou por três presidentes, casualmente todos professores do sistema municipal de ensino, que sempre buscaram aprimorar seus conhecimentos com relação ao fundo, sobretudo na questão de valorização dos profissionais da educação, quando da implantação do Piso

Salarial Nacional (Lei 11.738/2008) e do novo Plano de Carreira do Magistério Público Municipal de Lages (Lei 353/2011).

Pelos registros das Atas, os conselheiros do FUNDEB, especialmente os professores representantes dos gestores, dos técnicos administrativos e da categoria municipal, acompanharam e ajudaram a elaborar as adequações necessárias para a implantação do Piso Salarial Nacional e a Readequação do Plano de Carreira do Magistério.

Nas ações elencadas nas Atas, mereceram destaque três ações do colegiado: a primeira foi a solicitação feita pelos membros representantes dos professores na entidade sindical e acatada pelos demais conselheiros de relatórios contendo informações sobre os profissionais da educação, como os nomes, o número, a situação funcional (efetivo e contratado), onde trabalham, carga horária, entre outros dados, para se fazer uma análise dos gastos dos recursos do FUNDEB com a folha de pagamento para fazer a projeção do impacto financeiro que daria para pagar o piso na carreira.

Na reunião do dia 31 de agosto de 2010, como registro na Ata nº 41, já de posse do estudo dos gastos com a folha de pagamento dos profissionais da educação, o CACS do FUNDEB decidiu chamar um consultor técnico para calcular as Tabelas Salariais do Novo Plano de Carreira do Magistério e verificar a possibilidade do pagamento do Piso em “efeito cascata”.

Feito o estudo dos gastos dos recursos com a folha de pagamento, com a presença do CACS do FUNDEB, do SIMPROEL e da Secretaria da Educação, foram apresentadas as propostas de três tabelas, já com projeção para 10 anos, ao Executivo Municipal.

À luta do CACS do FUNDEB pela readequação da Lei 125/1999 (Plano de Carreira, Cargos e Salários dos Professores do Magistério Público Municipal de Lages) e pelo pagamento do Piso Salarial Nacional na Carreira⁹ (grifos meus) dos professores, se somou ao Dia de Mobilização dos Professores Municipais em 16 de setembro de 2010.

Nas Atas de nº s 44, 45 e 46 (reuniões de outubro, novembro e dezembro de 2010), o Conselho do FUNDEB reiterou através de ofício à Secretária da Educação e ao Executivo Municipal, a solicitação da readequação do Plano de Carreira do Magistério Público Municipal e o pagamento do piso na carreira, que culminou com negociação e aprovação do novo Plano e nova Tabela em 03 fevereiro de 2011, (Lei 353).

⁹ O Piso Salarial Nacional foi pago a partir de fevereiro de 2010, só como inicial para os Professores Efetivos que possuíam somente a formação em nível de Magistério e para os Professores Contratados em nível de Graduação Superior.

Em janeiro, fevereiro e março de 2011 não houve reunião do conselho e em fevereiro e não se voltou ao assunto, já estava implantado o pagamento do piso ao magistério público com os recursos do FUNDEB.

A segunda ação que destacamos foi a homologação do Regimento Interno elaborado pela 2ª gestão do CACS do FUNDEB, importante conquista para respaldar e sustentar o trabalho dos conselheiros; a terceira ação, foi a implantação do Programa de Educação Fiscal nas escolas do Sistema Municipal, levando alunos e professores ao conhecimento sobre como se dão os trâmites de impostos que pagamos no Brasil; a necessidade de solicitarmos notas fiscais das compras que efetuamos e não adquirir produtos pirateados ou contrabandeados.

No restante do ano de 2011, as reuniões aconteceram mensalmente e ainda foram visitadas as obras das reformas e construções das escolas; foi empossada em agosto uma nova gestão para o biênio 2011/2013 (mandato de dois anos). Alguns conselheiros que haviam participado só um mandato permaneceram, mas houve uma renovação de 40%.

A última reunião do CACS do FUNDEB registrada em Ata foi em 08 de dezembro do ano de 2011; apesar do Livro de Atas não ter mais nada registrado, como conselheira tenho conhecimento de que as reuniões foram realizadas nos meses de março, abril, maio e junho. Segundo a Secretária do conselho, as Atas de 2012 estão registradas no computador, mas serão passadas para o Livro de Atas. No 2º semestre, em agosto, setembro, outubro e novembro, não houve reunião por falta de quórum ou cancelada pela Secretaria Municipal da Educação.

Podemos concluir que o CACS do FUNDEB de Lages (SC), mesmo com um número maior de representantes estatais, pelos registros feitos, representa de maneira transparente a sociedade civil perante a gestão dos recursos da educação municipal. Percebe-se que as ações realizadas foram sempre no sentido de garantir um ensino público de qualidade, cobrando do Poder Público as adequações necessárias à valorização dos profissionais da educação e ao bom andamento da gestão pública.

5 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA

[...] nossa reflexão aponta para aspectos de educação e gestão, no sentido de mostrar que a gestão democrática, embora enunciada na Constituição Federal de 1988 e confirmada pela LDBEN em 1996, continua sendo um desafio aos educadores. Contudo, mesmo que historicamente tenhamos políticas educacionais sob a égide do autoritarismo, a educação no Brasil tem presente o desafio de formar as novas gerações não somente para o mercado, mas para além dos paradigmas mercadológicos (SÁ, 2011, p. 18).

Neste Capítulo discutimos a questão da gestão democrática da educação, cuja busca teve origem nas discussões nascidas ainda nos anos 80 do século passado, sob a égide de um período autoritário, quando a sociedade civil passou a reivindicar do governo a abertura política e a reorganização estatal, por meio da democratização da gestão e o resgate da educação pública. Para facilitar o processo de democratização, havia a necessidade de se construir uma consciência cidadã coletiva com a cultura da participação da sociedade civil para dar maior transparência e credibilidade na gestão pública da educação. Este desejo de participação popular eclodia em todos os segmentos da sociedade, mas se revelava mais forte entre os educadores.

Havia naquele momento, um clima favorável para uma maior participação e democratização dos vários segmentos da sociedade brasileira, clima este que se configurou por meio das lutas pelas liberdades sociais e políticas, pelas “diretas já”, pelo retorno das eleições diretas para escolha dos governantes, entre tantas outras e, sobretudo, pela redemocratização do ensino.

Segundo Adrião e Camargo (2007, p. 63), a partir de 1980, dentre os temas das pautas dos setores progressistas da sociedade:

Estava o caráter autoritário e centralizador que caracterizou o funcionamento do Estado brasileiro durante o regime militar (1964-1985), o qual passou a ser questionado por meio da defesa do aumento de sua permeabilidade ao controle público e às demandas sociais.”

O discurso das organizações democráticas era no sentido da instituição de conselhos ou colegiados formados pela sociedade civil, para atuarem em órgãos públicos, os quais ajudassem a garantir uma gestão democrática como princípio constitucional da educação pública brasileira. As reivindicações, principalmente por parte dos movimentos populares e

sindicais eram enfáticas na necessidade do Estado instalar procedimentos mais transparentes na gestão pública, por meio de instâncias de caráter participativo, com vistas à democratização da educação brasileira.

A nova Carta Magna, chamada de “cidadã” trouxe avanços em termos de liberdade e de participação política da sociedade e os preceitos de igualdade, de condições para o acesso e a permanência na escola, de gestão democrática do ensino, de gratuidade do ensino público. Assim surgiram algumas garantias oferecidas pelo Estado no cumprimento de sua responsabilidade e dever para com a educação, e estas foram comemorados de forma especial pelos educadores brasileiros.

Ao ser promulgada a Constituição Federal de 1988, marcou o fim de um período ditatorial e o início de um tempo cheio de expectativas de vivermos relações mais democráticas em nosso país, pois a Constituição assegurou a participação efetiva da sociedade na administração pública com a criação de conselhos ou equivalentes, com a participação de representantes dos vários grupos e segmentos sociais.

Vale ressaltar que antes mesmo da Constituição de 1988, em grande parte das escolas públicas, já existiam conselhos escolares, embora a maioria apresentasse características centralizadoras que refletiam as disputas entre governantes, movimentos sociais, educadores e comunidade.

Os direitos individuais e sociais foram assegurados no inciso XXXIII artigo 5º, da Constituição de 1988, segundo o qual todos têm direito de acesso a informações de interesse individual, coletivo ou geral, a serem expedidas, sob pena de responsabilidade por órgão público no prazo em que a lei determinar e os conselhos constituem-se em órgãos representativos da sociedade onde a informação da gestão pública estará disponível, mesmo que a realidade esteja mascarada.

O artigo 206, capítulo VI reza que “os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática”. Mesmo abrangendo somente os sistemas públicos de ensino, este princípio democrático paira sobre todas as instituições escolares.

A gestão democrática da escola pública também se consolidou com a LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/96, artigo 3º, VIII, que diz:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A gestão democrática também se fez presente na Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que conhecemos como PNE - Plano Nacional de Educação. Em todas essas leis, a questão da gestão envolve todos os sistemas de ensino público, os profissionais da educação e a sociedade civil.

Sá (2011, p. 40) destaca que o PNE estabelece em suas diretrizes que a gestão democrática e participativa da educação a ser concretizada por programas e projetos no que concerne à organização e fortalecimento de colegiados em todos os níveis da gestão educacional.

Quanto ao capítulo da constituição destinado à administração pública, Adrião e Camargo (2007, p. 65) ponderam que com vistas à democratização da gestão do Estado por meio do aumento da participação da população em suas instâncias, o texto constitucional menciona o acesso à informação e à participação de representantes da sociedade civil na gestão pública para torná-la mais democrática.

O princípio da gestão democrática do ensino, era inédito na educação nacional até 1988, pois não fazia parte das constituições anteriores. Para Adrião e Camargo (2007, p. 67) a exequibilidade do princípio constitucional da democratização, foi delegada à LDB ou LDBEN, que melhor definiu o significado e os mecanismos para a implementação do princípio democrático.

Ao discutir a gestão democrática do ensino público, Paro (2007, p. 74) evidencia:

O primeiro aspecto que salta aos olhos do educador minimamente consciente da natureza da educação é o absurdo de se restringir a “gestão democrática” ao ensino público. Significa isso que o ensino privado pode-se pautar por uma gestão autoritária? Numa sociedade que se quer democrática, é possível, a pretexto de se garantir liberdade de ensino à iniciativa privada, pensar-se que a educação [...] possa fazer-se sem levar em conta os princípios democráticos?

Paro (2007) pondera que na legislação brasileira, em nome do lucro, o interesse privado se sobrepõe à razão e aos interesses da sociedade. Mais adiante, Paro (2007, p. 74-75) critica a LDB, que segundo ele, ficou longe de estabelecer diretrizes e bases bem definidas a respeito de se concretizar a gestão democrática no ensino. Afirma que quando os grupos organizados da sociedade, em especial os trabalhadores em educação, pressionaram os constituintes de 1988 para inscreverem na Carta Magna o princípio da gestão democrática, eles estavam preocupados com a necessidade de construção de uma escola fundada sob os preceitos democráticos, que conseguisse desmanchar a estrutura hierárquica e autoritária que existia e ainda existe nas escolas.

Concordamos com o autor, pois ao regulamentar de forma imprecisa o princípio constitucional da gestão democrática, a LDB avançou muito pouco em importantes aspectos da gestão escolar ao deixar a iniciativa de reestruturação do poder e da autoridade no interior da escola pública, a cargo de estados e municípios que muitas vezes não estão articulados com interesses democráticos. Paro (2007, p. 75), cita a própria escolha dos dirigentes escolares como um dos importantes aspectos da gestão democrática deixados de lado na LDB, portanto, o sistema de eleição para diretor escolar poderá ou não ser adotado pelos estados e municípios.

Mais adiante, Paro (2007, p. 81) chama a atenção do leitor quando diz que a gestão democrática da escola “não se reduz à instituição de eleições para diretor”, mas que sua crítica em relação à regulamentação da gestão democrática do ensino público pela LDB, deriva da ausência de regras que mudem a estrutura de distribuição do poder dentro das escolas.

A crítica do autor é de extrema relevância, pois que a gestão democrática vai muito além da escolha de diretor escolar por meio de eleição e da participação da comunidade escolar nos conselhos escolares ou de acompanhamento social. A gestão democrática se constrói e se funda na desestruturação hierárquica do poder instituído em todos os segmentos envolvidos com a educação pública. Desse modo, uma nova estrutura de poder criada coletivamente pela comunidade escolar é fundamental para a efetivação de uma gestão voltada realmente para a inclusão social de todos.

Quanto ao processo eletivo para os cargos de gestores educacionais Sá (2011, p. 40) considera que embora tenhamos avanços neste ponto, na prática cotidiana há ainda lacunas na garantia de uma escola cidadã, competente e comprometida com a superação dos desafios na educação da sociedade contemporânea. Na gestão da educação, Sá vê a necessidade do elemento humano ser o articulador das condições para a melhoria da qualidade do ensino.

Nesse sentido, concordamos com Sá quanto aos avanços que tivemos no processo eletivo para gestar as escolas e também quanto a articulação das condições para melhorar a qualidade do ensino, pois, em muitos municípios brasileiros, sobretudo em escolas públicas municipais o processo eletivo já acontece, oportunizando a participação na gestão, de todos os educadores e da sociedade civil por meio do voto.

Conforme o pensamento gramsciano citado por Sá (2011, p. 42) em suas reflexões sobre uma gestão participativa e democrática, “Gramsci propôs a escola como espaço de formação intelectual aos novos dirigentes, ou seja, aos intelectuais orgânicos, e não a escola dos intelectuais neoliberais alheios ao projeto social coletivo”.

Reafirmamos o pensamento de Sá e de Gramsci no sentido de que o primeiro espaço democrático da sociedade é a escola, que ao partir de uma gestão democrática e participativa com a comunidade a que pertence, propicia a extensão democrática aos demais segmentos da sociedade, pois mesmo com todas as suas lacunas, a escola ainda é considerada pela maioria como a instituição capaz de fazer a transformação social que o país necessita.

Ao falar na participação da comunidade na gestão democrática da escola pública, Paro (2000, p. 15) assegura que: “se falamos gestão democrática da escola, já está implícita a participação da população em tal processo”.

Paro (2000, p. 16) fala que a participação da comunidade na gestão do ensino público, encontra muitos obstáculos para concretizar-se: primeiro é necessário o convencimento das pessoas quanto à relevância da participação para que não desistam nas primeiras dificuldades; segundo, é imprescindível a participação popular nas instâncias estatais devido à fragilidade da democracia liberal que limita a participação da grande maioria da população ao momento do voto, privando-a de participar de processos que permitam controlar as ações dos governantes no sentido de atender as expectativas e interesses da sociedade civil.

Concordamos com Paro quando afirma que para uma gestão democrática se concretiza, quando a participação da sociedade vai além do momento de exercer o voto para a escolha dos governantes, pois a democracia exige a participação de todos e em todos os momentos do processo. A participação dos segmentos representativos da comunidade em conselhos de controle social é um caminho que se pauta em relações sociais não autoritárias, que dão maior transparência na gestão pública.

Em sua reflexão, Sá (2011, p. 79-80) pondera que o processo da gestão democrática se tornou foco principal na reforma educacional dos anos noventa do século passado, época em que se tornou ainda mais evidente a necessidade de se modificar a organização e reordenar a gestão da educação na política educacional brasileira. Segundo a autora: “Na pauta da referida reforma, ganham relevância temas como descentralização, municipalização, participação, gestão democrática e modernização da gestão educacional” (SÁ, 2011, p. 80).

Nesse sentido, continuando sua reflexão, Sá (2011, p. 80) diz que retrocedendo uma década (ano de 1980), a gestão apresentava-se como um ponto crítico da educação brasileira e ao ser destacado na agenda da política educacional, culminou com o início da reordenação da modernização do Estado e da sociedade, fortalecendo a cidadania e a democracia na década seguinte.

Sá (2011) pondera também que o intento de reordenar a educação na questão da gestão, ganhou maior visibilidade a partir do Plano Decenal de Educação para Todos em 1993 e consagrou-se como projeto nacional por meio da LDBEN (9394/96).

Mais adiante, continuando sua análise Sá (2011, p. 80-81) alia a discussão referente ao contexto da reforma educacional da época, com as mudanças no mundo do trabalho – provocadas por estratégias neoliberais - e políticas educacionais existentes. Afirma que nem a LDBEN conseguiu implantar um projeto articulado para a educação nacional, mantendo ainda um modelo fragmentado e descontextualizado, pois naquele momento não trouxe muitas perspectivas transformadoras das práticas de gestão vigentes.

Concordamos com a autora e consideramos que mesmo como questão central nas reformas educacionais, a gestão democrática como única via para a transformação da escola pública, não consegue dar conta de mudar as práticas autoritárias históricas da educação brasileira.

Nesse contexto, vemos a necessidade premente de consolidar a gestão democrática da escola por meio do processo eletivo em todos os níveis da educação, da participação da sociedade civil em conselhos ou equivalentes, da reorganização das estruturas hierárquicas de poder dentro das escolas e instituições e de uma educação contextualizada dentro de um processo de transformação social.

6 ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados coletados junto aos conselheiros atuais do CACS do FUNDEB de Lages (SC), será realizada neste capítulo.

O questionário que aplicamos aos sujeitos de nossa pesquisa, os conselheiros atuais do CACS do FUNDEB de Lages (SC), foram enviados para os doze membros, via e-mail no dia 30 de outubro de 2012, com o objetivo de dar conhecimento do que pretendíamos com nossa pesquisa. Acompanhou o questionário uma explicação de que na reunião do CACS do dia 08 de novembro de 2012, às 08:30 horas, levaríamos o questionário impresso e após uma pequena entrevista com todos, seria concedido pela Presidente do Conselho um tempo de 40 minutos na Pauta, para que os conselheiros pudessem responder o questionário e devolvê-lo para análise. No entanto, na noite do dia 07 de novembro, para nossa surpresa, a Secretária do CACS enviou e-mail aos conselheiros comunicando que o Secretário de Educação havia cancelado a reunião.

Mesmo assim, como conselheira e pesquisadora comparecemos no dia 08 de novembro, no horário da reunião, na Secretaria da Educação, na Sala de Reuniões, para decidir como faria para entrevistar os conselheiros e fazer nosso estudo.

A Presidente do Conselho também compareceu, preocupada com nossa pesquisa, respondeu o seu questionário e se colocou à disposição para levar os formulários até os demais conselheiros, demonstrando sua indignação pelo cancelamento da reunião do Conselho.

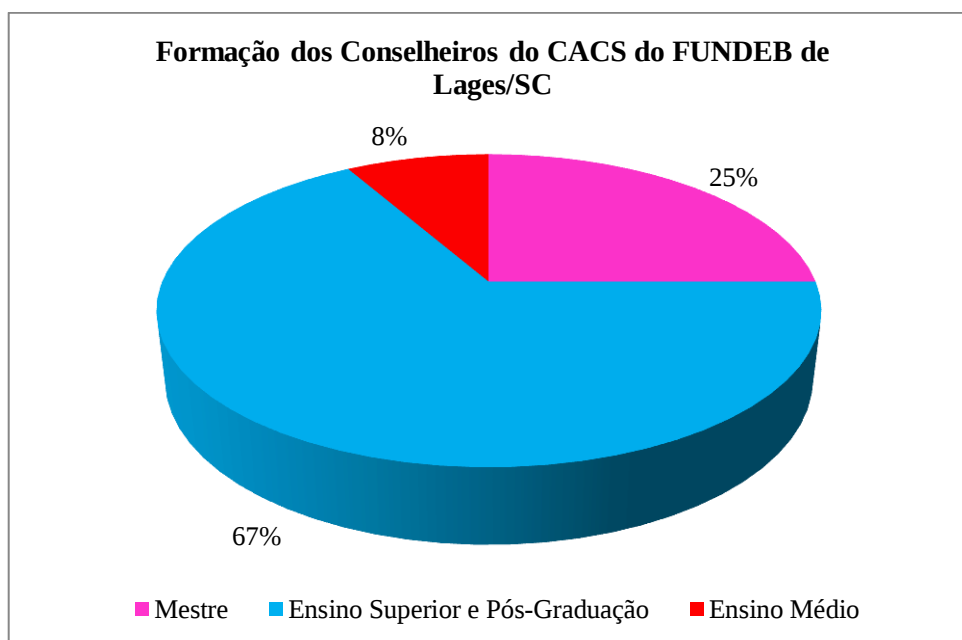
Aceitamos a ajuda e a Presidente que levou até os doze conselheiros o formulário, inclusive para os representantes do Executivo Municipal, pedindo que depois de respondido o entregassem na Secretaria da Educação, na Sala dos Conselhos, até o dia 14 de novembro. Além disso, a Presidente ligou para todos e passou um e-mail reforçando o pedido. Apesar da grande maioria dos Conselheiros ter se comprometido, conseguimos de volta até o prazo estipulado, somente cinco questionários respondidos. Os demais questionários, depois de muitos e-mails, telefonemas e procuras pessoalmente, conseguimos resgatar só no dia 24 de novembro, o que causou grande correria.

Conforme cada objetivo, passamos a analisar os blocos de questões, para entendermos a dinâmica do trabalho e do papel do CACS do FUNDEB de Lages (SC).

As primeiras oito questões tinham como objetivo traçar o perfil dos conselheiros e eram referentes à idade, estado civil, sexo, profissão, entidade ou segmento que o Conselheiro representava no Conselho, se é titular ou suplente e a formação de cada um.

Os doze conselheiros respondentes tinham entre 37 e 58 anos, 02 divorciados, 01 união estável, 08 casados, 01 solteiro; 09 do eram do sexo feminino e 03 do sexo masculino; dentre as profissões eram: 01 Conselheiro Tutelar e 09 Professores municipais do Ensino Fundamental, 01 professor do Ensino Superior e 01 Motorista. Quanto à representação eram: 02 representantes do Executivo, 01 representante do Conselho Tutelar, 02 representantes dos Técnicos Administrativos das Escolas Municipais, 02 representantes dos Gestores dos Centros de Educação Infantil Municipais, 02 representantes dos Professores Municipais (SIMPROEL¹⁰), 02 representantes do Conselho Municipal de Educação e 01 representante dos Pais dos Alunos do Sistema Municipal de Ensino. Quanto à forma de escolha, 07 foram indicados e 05 foram eleitos pelos seus pares; quanto à formação eram: 03 mestres, 02 mestrandos, 06 Pós- Graduados e 01 com Ensino Médio.

Consideramos como mais interessantes nos dados gerais coletados dos Conselheiros, cinco itens (questões 3, 4, 5, 7 e 8), que merecerão um destaque por meio de gráficos: o primeiro é a formação dos conselheiros respondentes da pesquisa (Gráficos: 1, 2, 3, 4).

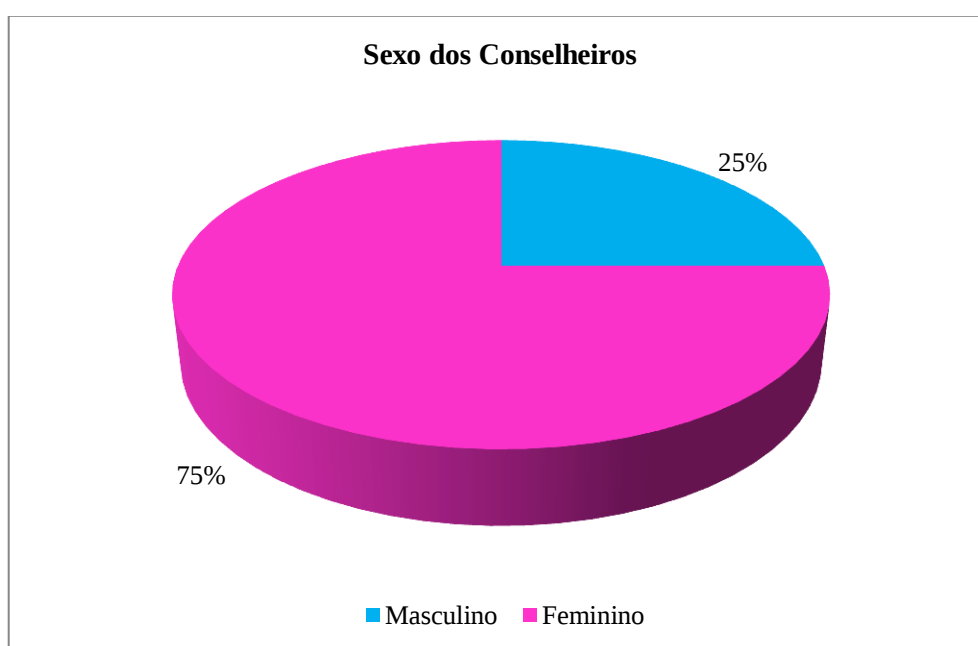


Fonte: A autora, 2012.

Gráfico 1: Formação dos Conselheiros do CACS do FUNDEB de Lages/SC

¹⁰ SIMPROEL – Sindicato Municipal dos Profissionais da Educação de Lages, que representa todos os professores do Sistema Municipal de Ensino.

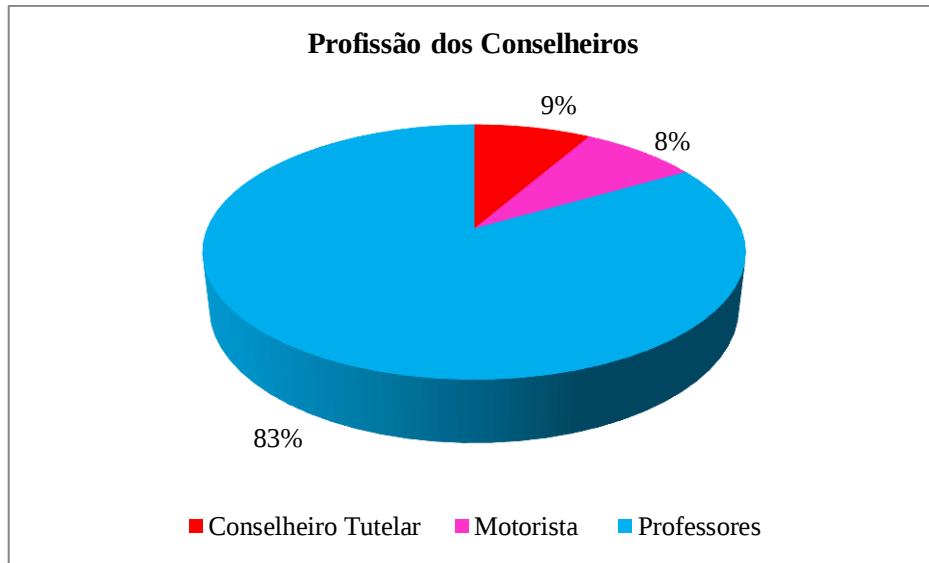
Dos doze conselheiros, 11 possuíam formação Superior com Pós-Graduação (03 Mestres) e somente 01 possuía como Formação o Ensino Médio. Portanto, em nossa análise, concluímos que esses conselheiros do FUNDEB tinham plenas condições de desempenhar muito bem o seu papel por possuírem formação compatível com um grau elevado de compreensão, o que no nosso entendimento permite exercer suas atribuições no colegiado, representando a sociedade civil de forma transparente e responsável. Cabe ressaltar que a formação acadêmica não é um quesito essencial para participar de conselhos sociais, mas ela dá condições aos membros de compreenderem melhor o seu papel.



Fonte: A autora, 2012.

Gráfico 2: Sexo dos Conselheiros

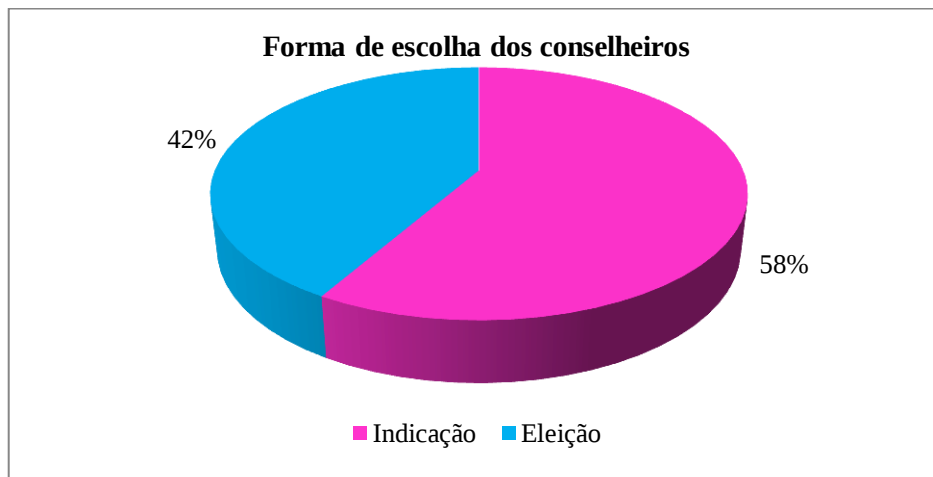
A participação das mulheres no CACS (Questão 3), em número de nove, confirmam que o sexo feminino tem uma participação, envolvimento e contribuição maiores que o sexo masculino na educação brasileira da contemporaneidade, mesmo que nossa história revele que essa conquista aconteceu num passado recente, onde só os homens eram os professores e mestres.



Fonte: A autora, 2012.

Gráfico 3: Profissão dos Conselheiros

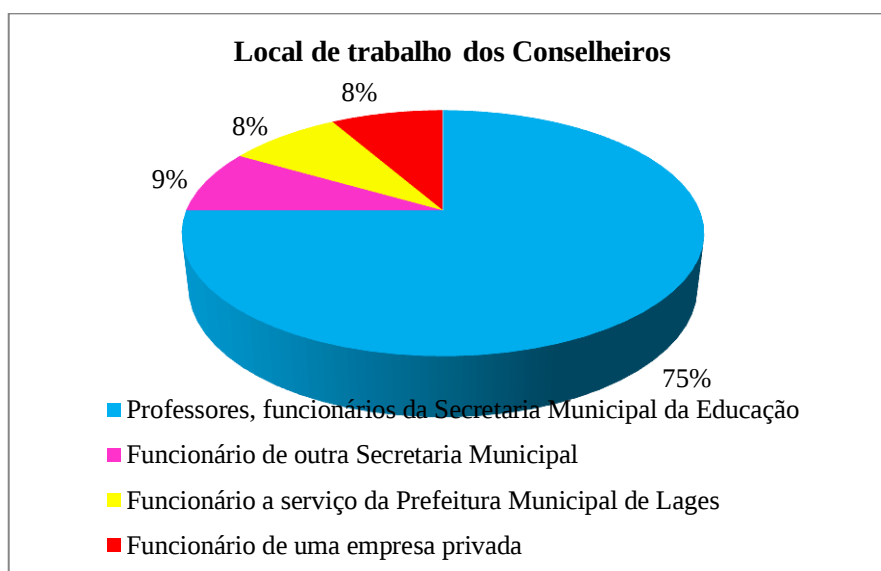
O terceiro dado que chama nossa atenção (questão 4), é a profissão dos Conselheiros: 09 deles eram Professores Municipais de carreira, 01 professor do Ensino Superior, 01 é Conselheiro Tutelar e 01 é Pai de aluno. Sejam representando a Categoria dos Professores por meio da entidade sindical representando os Gestores Escolares da Educação Infantil ou do Ensino Fundamental, o Executivo Municipal, o Conselho Tutelar ou os Pais de Alunos, todos em suas representações tinham envolvimento de maneira direta ou indireta com escolares e, conseqüentemente com a Educação. Ressaltamos aqui o fato de que 11 dos doze conselheiros pertenciam ao quadro funcional efetivo da Prefeitura Municipal de Lages, pois, diferente do que acontece em grande parte dos municípios brasileiros, os funcionários, (maioria absoluta), diretores escolares e até o Secretário da Educação Municipal são profissionais efetivos de carreira. Essa prática acontece desde o ano de 2001.



Fonte: A autora, 2012.

Gráfico 4: Forma de escolha dos Conselheiros

O quarto dado para comentar dos dados gerais é quanto à forma de escolha dos conselheiros, (questão 8). A pesquisa revelou que a Indicação dos conselheiros prevaleceu sobre a escolha por Eleição destes por seus pares. Atribuímos a prevalência da Indicação sobre a Eleição de conselheiros a três fatores: o primeiro é a pouca credibilidade que os setores públicos enfrentam por conta do histórico de corrupção e impunidade em nosso país; o segundo é o fato de que muitas pessoas não querem participar de uma atividade não remunerada, de grande relevância social e exposta a críticas como é o caso dos colegiados em geral; o terceiro é a pouca disponibilidade de horário que alguns têm em seu trabalho, facilitando a participação dos funcionários do Executivo nos conselhos, que já estão no seu trabalho facilitando a participação dos funcionários do Executivo no Conselho.



Fonte: A autora, 2012.

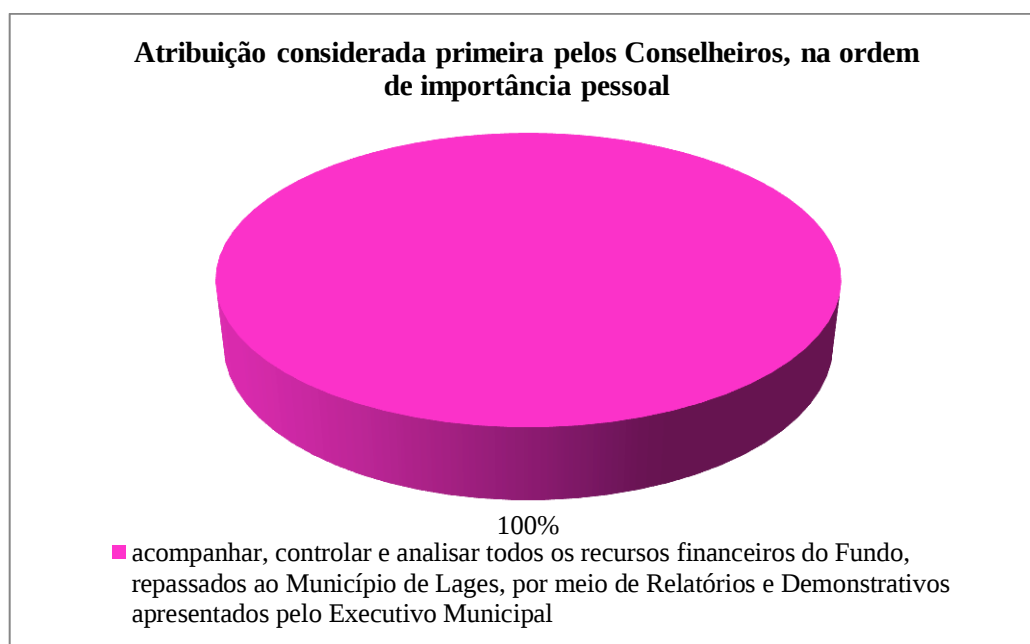
Gráfico 5: Local de trabalho dos Conselheiros

Nessa questão cinco, revelou-se uma participação mais estatal do que social no Conselho. Nesse caso, podemos citar novamente Davies, (2008, p. 57): ele pontua que “o potencial democrático desses conselhos é bastante limitado, por uma série de razões”. Ele afirma mais adiante que “no âmbito municipal, pela sua composição, os conselhos são mais estatais que sociais”, e um dos fatores é a questão da disponibilidade de tempo para a participação e os funcionários já estão em seu horário de trabalho não precisando da liberação para a participação das reuniões.

Concluindo a análise do perfil dos conselheiros (questões 01 a 08), podemos afirmar que todos têm um grau elevado de formação e conhecimento para desenvolver suas atribuições; outro ponto interessante da maioria dos conselheiros é o envolvimento e a

experiência com a educação municipal (dos 10 conselheiros pertencentes diretamente ao quadro funcional da Prefeitura de Lages, o menor tempo de serviço é 15 anos). Cabe ainda ressaltar que a pesquisa dos dados gerais revela pouca participação dos pais dos alunos, pois temos a representação de um conselheiro somente neste segmento. Pelos registros nas Atas das reuniões deste último ano, um conselheiro representante dos pais e dois representantes dos alunos deixaram de comparecer em junho de 2012 e ainda não foram substituídos, comprometendo assim a participação maior da sociedade civil. Consideramos que os conselheiros atuantes, pelo perfil verificado, se não estiverem atrelados ao poder, poderão desempenhar bem o seu papel.

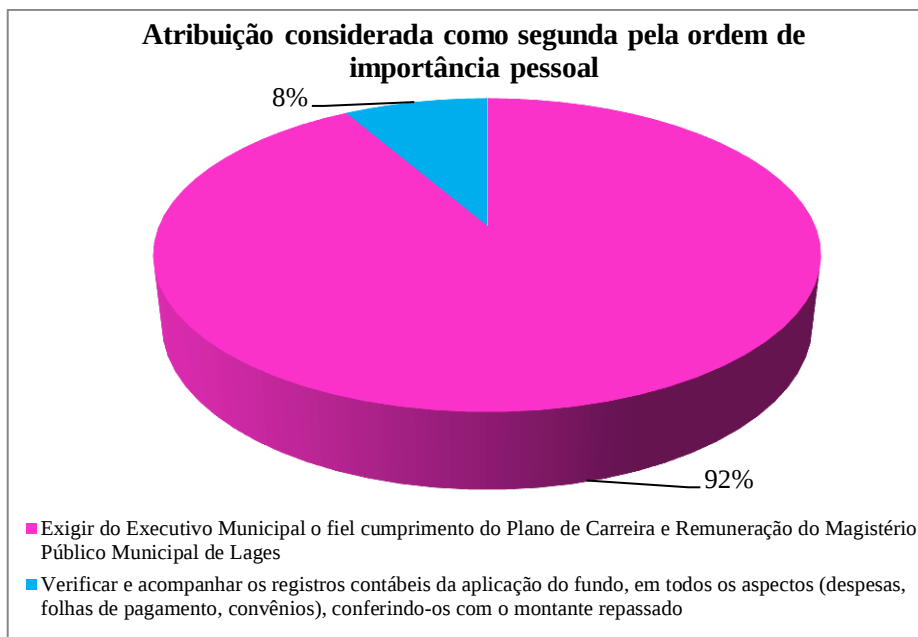
Continuando nossa análise, partimos da questão número 9 até a de número 12, tínhamos como objetivo verificar o conhecimento dos conselheiros sobre suas atribuições. Todos afirmaram conhecer suas atribuições dentro do CACS do FUNDEB (questão 9 – Gráficos 6, 7 e 8) e citaram três atribuições que consideraram mais relevantes dentro do Conselho, por ordem de importância pessoal. Como atribuições do Conselho do FUNDEB citaram:



Fonte: A autora, 2012.

Gráfico 6: Atribuição considerada primeira pelos Conselheiros, na ordem de importância pessoal

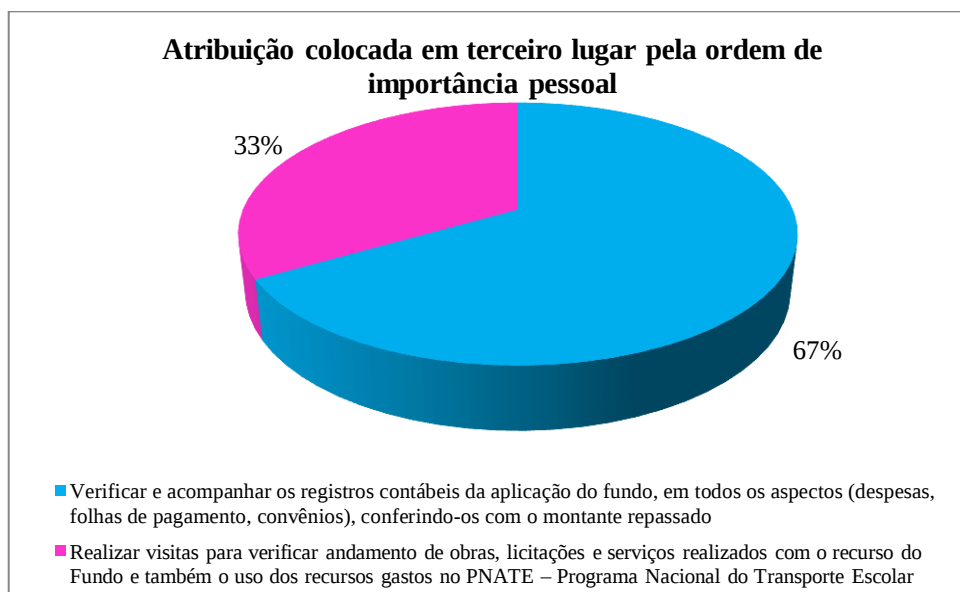
Todos os 12 responderam que a primeira atribuição seria acompanhar, controlar e analisar todos os recursos financeiros do Fundo, repassados ao Município de Lages, por meio de Relatórios e Demonstrativos apresentados pelo Executivo Municipal, (também disponíveis na página do FNDE na Internet).



Fonte: A autora, 2012.

Gráfico 7: Atribuição considerada como segunda pela ordem de importância pessoal

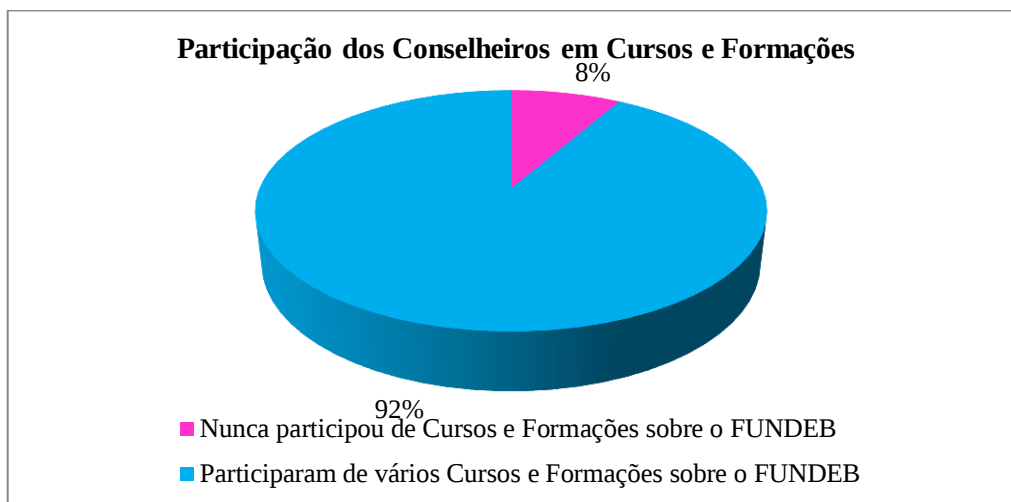
Como segunda atribuição mais importante considerada, os 11 conselheiros responderam que é exigir do Executivo Municipal o fiel cumprimento do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal de Lages e 01 conselheiro respondeu que para ele é verificar e acompanhar os registros contábeis da aplicação do fundo, em todos os aspectos (despesas, folhas de pagamento, convênios), conferindo-os com o montante repassado.



Fonte: A autora, 2012.

Gráfico 8: Atribuição colocada em terceiro lugar pela ordem de importância pessoal

Como atribuições importantes, 08 conselheiros citaram em terceiro lugar a verificação dos registros contábeis da aplicação do Fundo em todos os seus aspectos, como relatórios, cópias de folhas de pagamento, convênios firmados, conferindo-os com o montante de recursos repassados. Em terceiro lugar, 04 conselheiros consideraram como importante, as visitas para verificar o andamento de obras, licitações e serviços realizados com o recurso do Fundo e também o uso dos recursos gastos no PNATE – Programa Nacional do Transporte Escolar.



Fonte: A autora, 2012.

Gráfico 9: Participação dos Conselheiros em Cursos e Formações

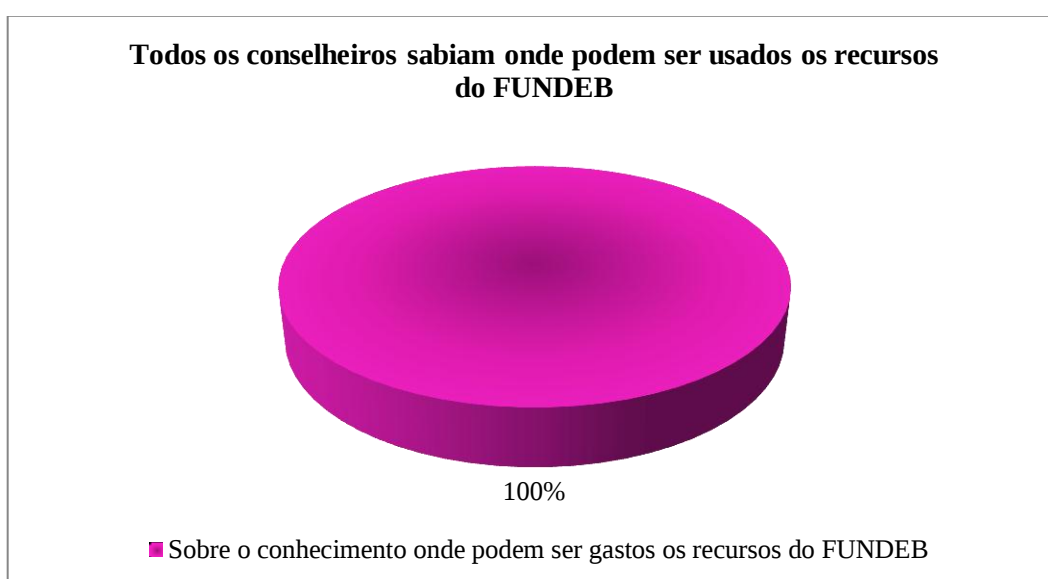
Analisando a questão 10, vemos que as respostas revelaram o interesse que os conselheiros pesquisados têm em conhecer suas atribuições, pois exceto 01 conselheiro, os demais já participaram de cursos de formação sobre o FUNDEB, tanto os realizados pelo MEC, quanto os realizados pelas Secretarias Estadual e Municipal, bem como do CACS do FUNDEB Estadual.



Fonte: A autora, 2012.

Gráfico 10: Todos os conselheiros conhecem os encaminhamentos legais

A questão 11 se referia ao conhecimento dos conselheiros quanto aos encaminhamentos que devem ser dados quando constatadas irregularidades no uso dos recursos do FUNDEB pelo Executivo Municipal. Todos relacionaram o encaminhamento legal de forma clara, demonstrando que sabiam como proceder nessa situação. Responderam que ao constatar irregularidades, o CACS deve reunir provas e justificativas das irregularidades, depois encaminhar pedido de providências por escrito ao Poder Executivo solicitando a resolução e a correção da irregularidade e se não for resolvida, recorrer ao Ministério Público.



Fonte: A autora, 2012.

Gráfico 11: Todos os conselheiros sabem onde podem ser usados os recursos do FUNDEB

A questão 12 se refere ao conhecimento do montante de recursos que são repassados pelo Governo Federal ao nosso município e o conhecimento dos conselheiros como e onde os recursos podem ser usados. Nessa questão todos os conselheiros afirmaram conhecer o montante, inclusive citando o valor do mês de setembro; também demonstraram um nível elevado de conhecimento ao relatar, mesmo que em ordens diferentes, que os recursos podem ser usados: 1) na remuneração dos professores e funções do magistério, até 60% do total; 2) nas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino; 3) na Formação Continuada dos professores da Educação Básica e na formação Inicial; 4) no uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino, tais como: aluguéis, bolsas de estudo, transporte escolar, material didático, reformas, construção e ampliação de escolas, dentre outros.

O objetivo da questão número 13 que perguntava sobre as ações que os conselheiros consideraram mais importantes durante a sua participação no CACS do FUNDEB, era

conhecer as principais ações e encaminhamentos, feitos nestes últimos dois anos e verificar se coincidiam com os registros nas Atas. Realmente os conselheiros citaram várias ações importantes para a educação municipal com a influência, cobrança e parceria do conselho. Dentre todas, ressaltaram a conquista da Readequação do Plano de Carreira do Magistério Público Municipal de Lages e o Pagamento do Piso Salarial Nacional na Carreira, conforme prevê a Lei 11.738/2008, por meio da Lei Municipal 353 de fevereiro de 2011. Nessa ação, o CACS do FUNDEB ajudou nos cálculos para verificar o impacto financeiro, participou da reelaboração da Lei 125/1999¹¹ e da construção de uma nova Tabela Salarial dos Profissionais da Educação Municipal de Lages.

Uma das mais importantes ações do CACS do FUNDEB de Lages, foi a elaboração e a aprovação do Regimento Interno do conselho, por meio do Decreto 12.210/2011, onde constam as suas finalidades e competências; a sua composição; o funcionamento, ordem dos trabalhos e das discussões; decisões e votações; presidência e sua competência e conselheiros e suas competências, além das disposições gerais.

Outro destaque dado pelos conselheiros foi para a ação de criação de um Programa Municipal de Educação Fiscal, elaborado e implantado nas escolas de ensino fundamental e médio pelo CACS do FUNDEB em 2010, com vistas a um futuro de conscientização da necessidade do pagamento de impostos e o cuidado de não comprar produtos de procedência duvidosa ou pirateados, exigindo a Nota Fiscal no ato da compra, ajudando assim a elevar a arrecadação dos impostos que compõem o FUNDEB e retornam para os estados e municípios de origem.

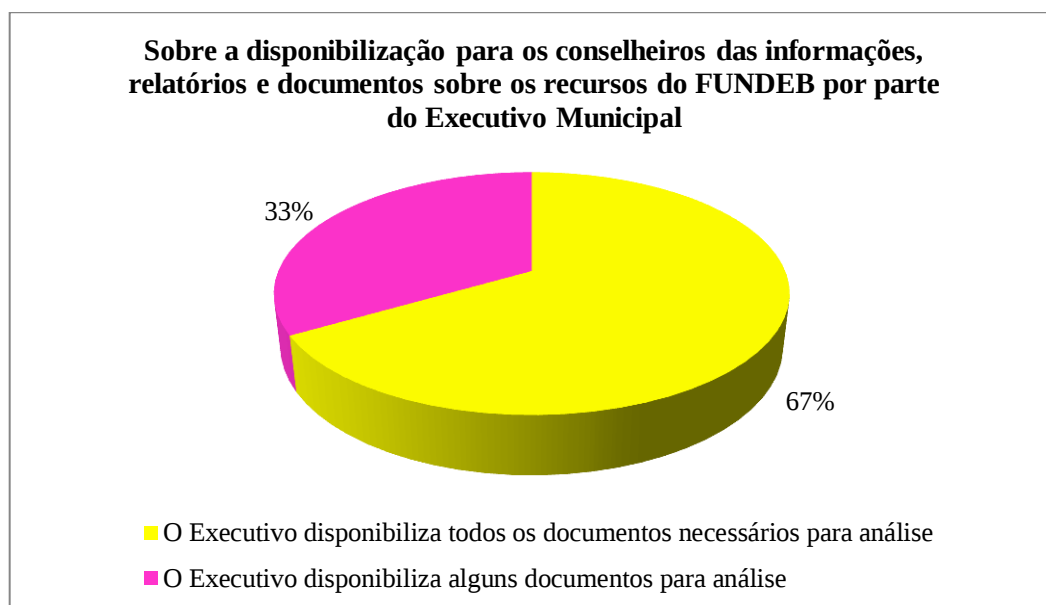
Ainda, merece destaque dentre as ações do CACS do FUNDEB, pelas respostas da questão 13, os encaminhamentos de ofícios ao Executivo Municipal solicitando cópias de relatórios, pagamento do aumento de 22% de aumento do Piso Salarial Nacional na Carreira em 2012, muito embora haja a queixa de três conselheiros sobre a falta de respostas do Executivo às solicitações. Um conselheiro relatou que em maio de 2011 houve o encaminhamento de um ofício à Câmara de Vereadores informando que a Lei 353/2011 não estava sendo cumprida pelo Executivo, o qual em mês de Junho, acabou parcelando em seis vezes, o pagamento do restante (6,69%) do índice de aumento do Piso Salarial Nacional que faltava na folha dos profissionais do magistério de Lages. Dois conselheiros afirmaram que há quatro meses não há reuniões para análise dos gastos do FUNDEB. Houve também o relato de dois conselheiros que no mês de Julho de 2012, o conselho fez uma solicitação ao Executivo

¹¹ Lei 125/1999 – Lei do Plano de Carreira, Cargos e Salários do Magistério Público Municipal de Lages, válida para o período de outubro de 1999 até fevereiro de 2011

dos relatórios com os nomes de todos os professores, contratados e efetivos, e aqueles que realmente se encontram em sala de aula, para fiscalizar os recursos utilizados em folha e não receberam nem relatórios e nem resposta. Nas palavras de um conselheiro: “Ao que tudo indica a máquina está inchada, precisando realmente de um estudo sério, mas afinal este é um ano atípico, pois houve eleições municipais”. Outros conselheiros citaram como ação importante, as visitas às obras em escolas e a conferência de itinerário das várias linhas de transporte escolar.

Devido ao número de ações realizadas, nessa questão 13 não faremos gráfico, pois em se tratando de ações do conselho, a análise não é do percentual de respostas, mas da importância do trabalho, considerado de grande relevância para a educação municipal, por envolver desde ações rotineiras de controle social dos recursos, até a exigência de fazer cumprir o Plano de Carreira e o Piso Salarial Nacional na Carreira do professor municipal.

As questões 14, 15, 16, 17 e 18, foram feitas com o objetivo de verificar o grau de autonomia do CACS do FUNDEB de Lages (SC).

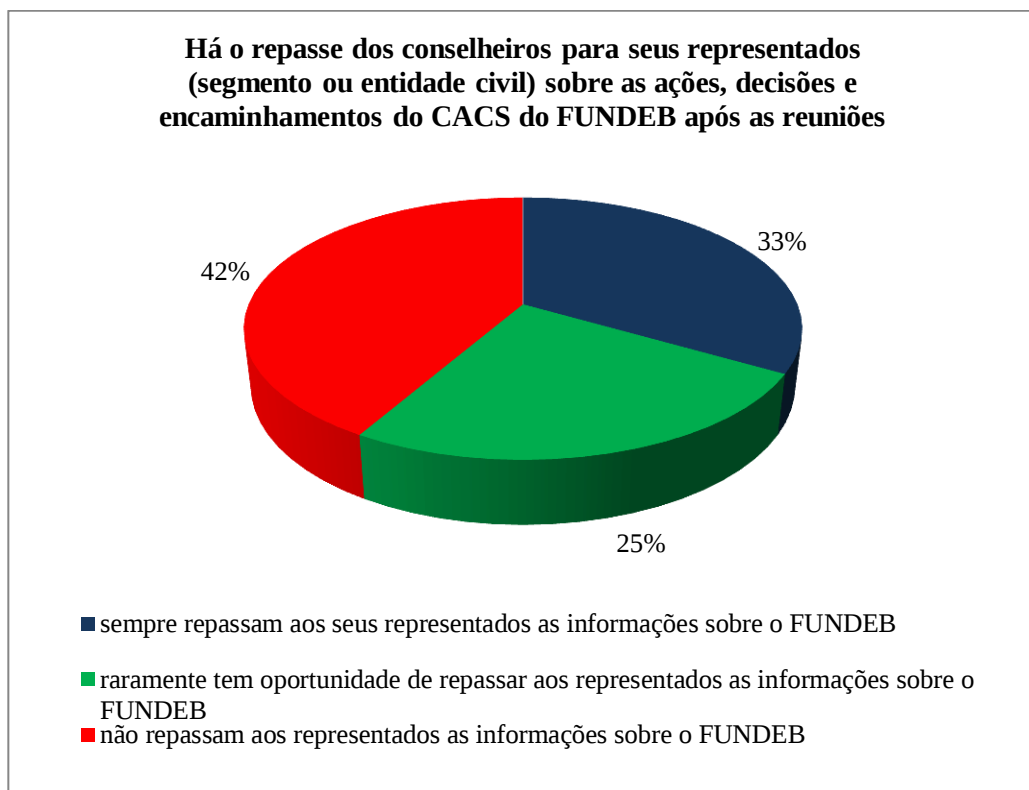


Fonte: A autora, 2012.

Gráfico 12: Sobre a disponibilização para os conselheiros das informações, relatórios e documentos sobre os recursos do FUNDEB por parte do Executivo Municipal

A maioria dos conselheiros afirmou que os documentos necessários ao controle, fiscalização e controle dos recursos do FUNDEB são disponibilizados pelo Executivo, mas quatro conselheiros afirmaram que o Executivo disponibiliza somente alguns relatórios e que poderia apresentar outros documentos necessários solicitados pelo conselho, para facilitar a compreensão dos gastos e fazer um bom planejamento para o uso dos recursos. Um

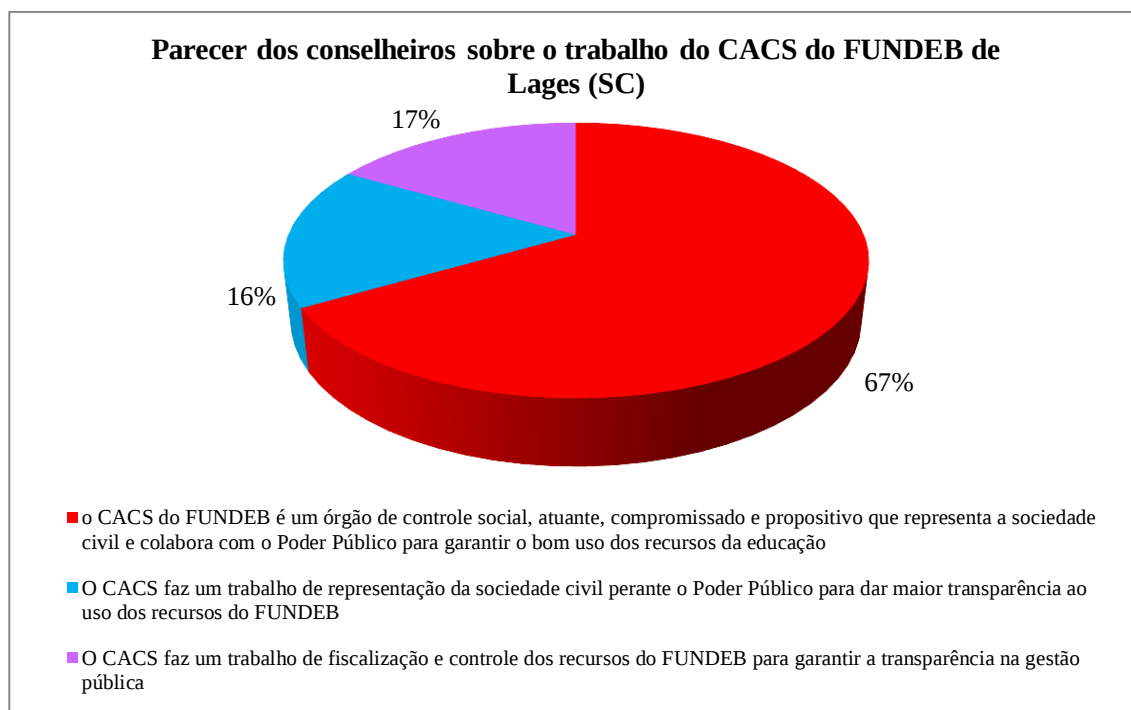
conselheiro afirmou que o Executivo não informa sobre a complementação que faz com os recursos próprios e que nem sempre é cumprida a agenda das reuniões do CACS, o que dificulta o conhecimento dos gastos mensais.



Fonte: A autora, 2012.

Gráfico 13: Há o repasse dos conselheiros para seus representados (segmento ou entidade civil) sobre as ações, decisões e encaminhamentos do CACS do FUNDEB após as reuniões

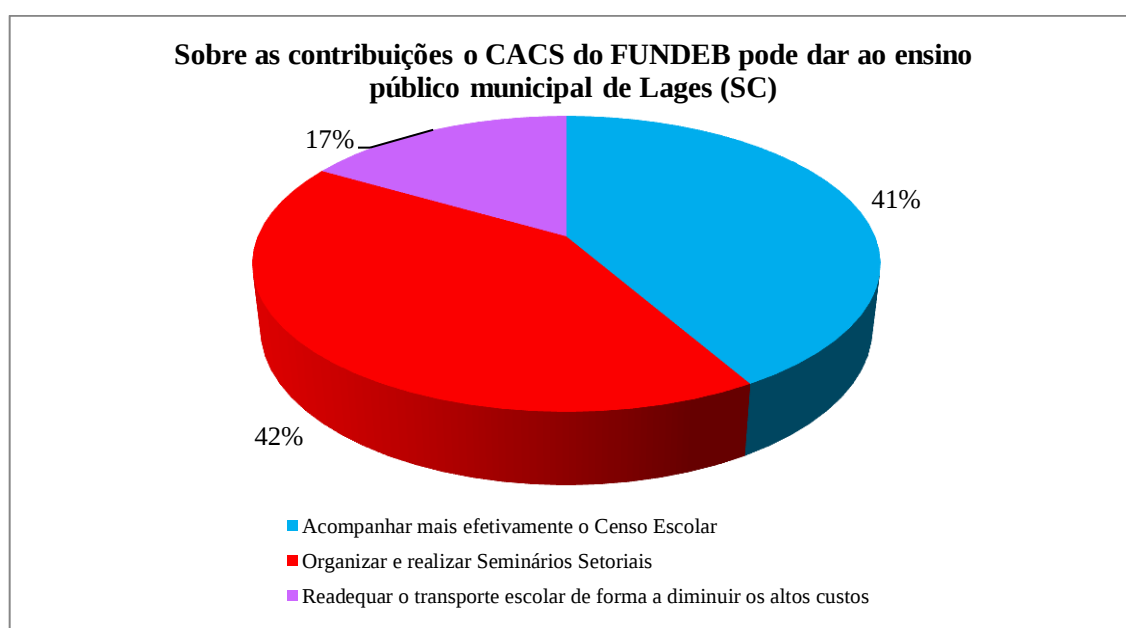
Na questão 15, percebemos que mais da metade dos conselheiros repassam raramente ou nunca as informações sobre o FUNDEB aos seus representados, por não ter oportunidade. Nesse caso, podemos concluir que as informações sobre os recursos não chegam à maioria das pessoas da sociedade civil e aos maiores envolvidos na educação que são os professores, funcionários das instituições de ensino, alunos e pais. Esse dado deixa uma preocupação grande, pois vemos a necessidade de que no mínimo a comunidade escolar tenha o maior número de informações possíveis sobre os recursos destinados à educação municipal.



Fonte: A autora, 2012

Gráfico 14: Parecer dos conselheiros sobre o trabalho do CACS do FUNDEB de Lages (SC)

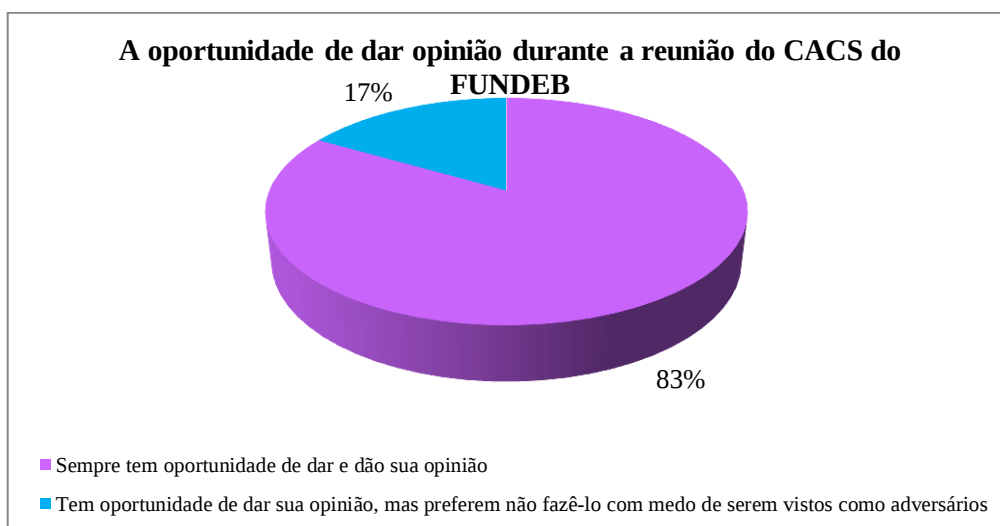
Por meio das respostas da questão 16, em nossa análise verificamos que todos os conselheiros mostraram entendimento correto sobre o trabalho que desenvolvem no CACS do FUNDEB, demonstrando em seus pareceres o interesse em representar bem a sociedade civil de nosso município. Um conselheiro ressaltou que o Poder Público precisa ver o conselho como órgão parceiro para o uso transparente dos recursos, mas que às vezes se sente discriminado pela administração, pois acha que é visto somente como um fiscal.



Fonte: A autora, 2012.

Gráfico 15: Sobre as contribuições o CACS do FUNDEB pode dar ao ensino público municipal de Lages

Analisando a questão 17, percebemos que a maioria dos conselheiros demonstrou interesse em contribuir de forma mais efetiva e racional no uso dos recursos do FUNDEB, readequando e revendo questões pontuais que representam economia em alguns setores da educação, para aplicar um volume maior de recursos em Projetos que tragam uma melhoria significativa na qualidade do ensino municipal.



Fonte: A autora, 2012.

Gráfico 16: A oportunidade de dar opinião durante a reunião do CACS do FUNDEB

Na questão 18, última do questionário, as respostas revelaram que a maioria absoluta dos conselheiros teve oportunidade de manifestar sua opinião, demonstrando haver respeito à democracia dentro do CACS de Lages.

Concluindo nossa análise de dados, percebemos que os conselheiros do CACS do FUNDEB de Lages (SC), possuem referencial para o bom desempenho das funções quanto ao uso dos recursos que financiam a educação municipal. Sabem como devem proceder na constatação da prática de irregularidades, possuem responsabilidade e compromisso com os segmentos e a sociedade que representam. As falhas apontadas pela pesquisa não se referem a irregularidades, mas quanto ao cumprimento de cronograma de reuniões e falta de respostas do Executivo sobre solicitações feitas pelo colegiado.

Confirmando os registros feitos nas Atas, os conselheiros revelaram o trabalho e ações praticadas, sobretudo nas gestões de 2010, 2011 e 2012 (de abril a junho), com vistas à melhoria da qualidade da educação básica e a valorização do Magistério Público Municipal de Lages, cobrando e acompanhando o uso dos recursos do FUNDEB junto ao Poder Executivo.

Por fim é importante destacar novamente que o trabalho do CACS não é remunerado, mas sua atuação é de grande relevância para a educação.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

[...] o fim da guerra fria, assim como a globalização da economia, levam a construir outro entendimento de Estado e nação. Os tradicionais limites nacionais estão seriamente atingidos pela invasão da universalização das relações sociais e econômicas. A partir desta nova configuração mundial, torna-se simplista entender o Estado como mera instituição de dominação a serviço da classe dominante [...] torna-se simplista também entender o Estado como uma instituição regida pela lei, a serviço de todos os segmentos sociais. (BONETTI, 2007. p. 12).

Ao tecermos nossas considerações sobre o trabalho de pesquisa realizado, podemos falar que esta construção trouxe à tona as questões pertinentes à política de gestão democrática pública por meio de Conselhos, com poderes representativos, participativos, fiscalizadores, controladores e ainda propositivos.

A partir da Constituição de 1988, houve no Brasil, avanços importantes para a democratização do país e a instituição de conselhos fiscais, contribuiu no fortalecimento da democracia, embora a existência de conselhos, (no caso do FUNDEB) não signifique a garantia da transparência no uso dos recursos.

Nosso estudo buscou analisar, verificar e conhecer melhor o conselho do nosso município em sua estrutura de composição, funcionamento e ações a partir de 2007, quando de sua implantação para substituir o CACS do FUNDEF.

Para compreender as fragilidades e possibilidades do FUNDEB e dos Conselhos Sociais instituídos para acompanhar o fundo, foi fundamental o amparo teórico em autores contemporâneos que vem trabalhando há anos as políticas públicas e as questões financeiras da educação.

Trouxemos a teoria de Gramsci para entendermos melhor os conceitos de Hegemonia, Estado Ampliado e Dialética. O pensamento gramsciano foi fundamental para nossa pesquisa, pois ele via os conselhos como a mais forte organização de operários pela transformação da realidade social. Os conselhos eram considerados por Gramsci como a gênese da democracia. Quando organizou entre a classe operária italiana os Conselhos de Fábrica em 1919, ele afirmava que: “[...] o Conselho proporciona a unidade da classe trabalhadora, dá às massas uma coesão e uma forma que são da mesma natureza da coesão e da forma que a massa assume na organização geral da sociedade” (GRAMSCI, 1973, p. 42).

Mais adiante Gramsci (1973, p. 73) diz que o “Conselho de Fábrica é o Estado proletário. Todos os problemas que são inerentes à organização desse Estado são inerentes à organização do Conselho”. Concordamos com o autor, cujo pensamento de organização, revolução e participação da classe operária dentro das fábricas da Itália foi baseado nos *soviets*¹² russos, 12 e se assemelha à organização dos conselhos de acompanhamento e controle social implantados nas políticas públicas sociais e educacionais do Brasil, pós Constituição Federal de 1988.

O pensamento gramsciano sobre os Conselhos, nos leva a concluir que, mesmo com fragilidades e falhas em suas funções, os conselhos sociais bem estruturados, possuem uma grande força e representatividade, capazes de garantir maior transparência nas políticas públicas da educação brasileira. Outra relação que fazemos entre os conselhos de fábrica e os CACS é no sentido de dar movimento a pesquisa e de procurar transformar posturas que muitas vezes são antagônicas, conflitivas e que podem estar no interior dos conselhos de controle social das políticas públicas. Na visão gramsciana, segundo Schlesener (1992, p. 25): “A democracia socialista só pode ser construída com a participação e responsabilidade coletiva pela vida da sociedade, pela criação de condições de autonomia e organização da sociedade civil”.

Fazendo um paralelo entre os Conselhos de Fábrica de Gramsci e o Conselho Social que representa a sociedade civil perante os setores públicos, concluímos que no espaço do CACS do FUNDEB, por meio do enfrentamento coletivo dos conselheiros quanto aos problemas que surgem sobre os recursos para a educação municipal, é possível encontrar formas de organização política e alternativas revolucionárias de contribuir para a ampliação da qualidade do ensino e sua total democratização.

Concluímos que Conselhos foram criados para garantir a participação efetiva da sociedade civil na gestão pública, introduzindo assim uma nova forma de atuação e participação democrática, embora nem todos os conselhos de acompanhamento e controle social sejam atuantes. Alguns Conselhos não possuem nenhuma autonomia, estando totalmente alienados ou atrelados ao comando do Poder Executivo e os conselheiros são chamados ou procurados somente para assinar a documentação legal exigida para que se proceda a devida Prestação de Contas no final de cada ano; isso acontece em grande parte dos municípios brasileiros, sobretudo nas Regiões Norte e Nordeste, os Conselhos existem apenas

¹² Os *soviets* eram Conselhos Operários que surgiram na Rússia no início do século XIX, (1917), organizados por membros da classe trabalhadora dentro das fábricas russas para regular e organizar a produção num regime de autogestão. O termo *soviets* serve para descrever operários governados por suas próprias organizações.

como “fachada” que garante os recursos para a educação. Esse atrelamento que ainda existe em alguns lugares e municípios brasileiros, é uma herança de nossa história, quando o povo era comandado por coronéis, onde não havia nenhuma participação da sociedade civil nos governos.

Por isso, nosso estudo esteve focado no Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Lages (SC), município de médio porte da serra catarinense, que serve com referência para os pequenos municípios da região.

Fizemos uma análise do trabalho do CACS do FUNDEB e suas relações sociais numa perspectiva histórico-crítica. Iniciamos o estudo pelo conselho anterior (FUNDEF), que deu origem ao conselho atual, embora tenha características diferentes.

A partir de 2007 quando o CACS do FUNDEB foi nomeado pelo Prefeito Municipal para acompanhar a gestão do novo fundo de financiamento da educação, pudemos estudar todo o trabalho realizado. Primeiro pela minha participação como membro do conselho, depois como cidadã e profissional da educação, e, posteriormente como conselheira novamente e na pesquisa como Mestranda.

Entre tantos aspectos positivos, pudemos realizar um estudo sobre as principais ações do colegiado, a participação e influência deste na implantação do Piso Salarial Nacional na Carreira dos Profissionais da Educação de Lages e suas relações com a comunidade escolar envolvida.

Poucos aspectos negativos foram verificados no funcionamento do conselho objeto de nossa pesquisa: um deles é o cancelamento de reuniões e o não cumprimento do cronograma elaborado pelo próprio conselho; outro é a falta de respostas aos ofícios encaminhados pelo conselho ao Executivo Municipal, mas ressaltamos que mais da metade dos conselheiros que não tem oportunidade ou raramente passa as informações sobre o andamento dos trabalhos aos seus representados.

O conhecimento das atribuições do conselho é revelado na pesquisa (todos têm conhecimento) consolidado por uma boa formação acadêmica da maioria absoluta.

Os conselheiros demonstraram através das respostas, a seriedade e compromisso com desempenham suas funções; conforme registro das Atas pesquisadas, em todos os momentos que se fez necessário, o colegiado lageano fez recomendações, emitiu pareceres, solicitou relatórios, fez encaminhamentos legais quanto ao uso dos recursos.

Dentre tantas ações, ressaltamos a elaboração e o cumprimento do Regimento Interno, a elaboração e implantação do Programa de Educação Fiscal e a participação do CACS do

FUNDEB na conquista do Novo Plano de Carreira do Magistério Público Municipal (Lei 353/2011).

Na análise dos dados sobre a questão da autonomia, concluímos que para alguns encaminhamentos como visitas a obras, solicitação de relatórios contábeis e conferência dos recursos recebidos, o conselho demonstrou autonomia, no entanto, percebemos que há de certo modo uma dependência do colegiado na questão da organização e do cumprimento do cronograma das reuniões. Verificamos que não houve uma cobrança por parte dos conselheiros que apontam o cancelamento de reuniões por parte do Secretário da Educação e dizem que desde julho de 2012 não há reunião.

Desse modo, mesmo demonstrando pequeno índice de dependência da Secretaria da Educação do Município de Lages para realização de suas reuniões, podemos concluir que o CACS do FUNDEB de Lages (SC), é um órgão que discute, formula, delibera e controla o uso dos recursos destinados ao financiamento da educação básica municipal, cumprindo suas funções legais e sociais na representação da sociedade civil perante o poder instituído.

Os conselheiros demonstraram formação necessária para o papel social que exercem, mostrando nas ações realizadas, que acompanham, fiscalizam de forma eficiente e transparente o uso dos recursos destinados à educação básica municipal, o que nos leva a concluir a relevância do trabalho do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Thereza e Rubens Barbosa de Camargo. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e ADRIÃO, Thereza. **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**. São Paulo: Xamã, 2007.

ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. **Mundialização, liberalismo e educação no terceiro milênio**: o impacto das demandas do mercado sobre as políticas educacionais na universidade pública. 2008.

ANDRÉ, Marli E.D.A. e LUDKE, Menga. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

ANDES-SN - Sindicato Nacional dos Docentes no Ensino Superior. Informativo de Outubro de 2012. <www.andes.org.br/> Acesso em: 19/10/2012.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1977.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2006.

BRASIL. Módulo do FUNDEB. FNDE. **Programa Formação pela Escola**. Ministério da Educação. Brasília DF, 2009.

_____. **Manual de orientação do MEC**. FNDE. Brasília: Ministério da Educação, 2009.

_____. **Módulo competências básicas**. Programa Formação pela Escola. Brasília: Ministério da Educação, 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto, AGUIAR, Márcia Angela de S. (orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB**: a redenção da educação básica? São Paulo: Autores Associados, 2008.

DECRETO MUNICIPAL n. 12.210/201. Homologação do Regimento Interno do CACS do FUNDEB de Lages (SC). 2011.

DEMO, Pedro. **Pesquisa princípio educativo e científico**. São Paulo: Cortez Autores associados, 1990

_____. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1985.

_____. **Pobreza política**: polêmicas do nosso tempo. São Paulo: Autores Associados, 1994.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14. 1996.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 53/2006.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília: Liber Livro, 2006.

GRAMSCI, Antônio. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

_____. **Gramsci e os conselhos de fábrica**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **História dos movimentos e lutas sociais**. São Paulo: Loyola, 1995.

LEI 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação, 1996.

LEI 9424/96 – Lei do FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, 1996.

LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL 284/2007. Criação do Conselho Municipal do FUNDEB de Lages (SC). 2007.

LEI MUNICIPAL 125/1999 – Plano de Carreira do Magistério Público Municipal de Lages (SC). 1999.

LEI 11.494/2007 – Lei do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação, 2007.

LEI MUNICIPAL 353/2011- Plano de Carreira do Magistério Público Municipal de Lages (SC).

LIVRO de atas do conselho municipal de controle e acompanhamento social do FUNDEB de Lages/SC. 1999.

MARTINS, Paulo de Sena. Financiamento da Educação no município. In: **Guia de Consulta – PRASEM III – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação**. FUNDESCOLA. Brasília-DF. 2001.

_____. **FUNDEB: federalismo e regime de colaboração**. São Paulo: Autores Associados, 2011.

_____. O FUNDEB em funcionamento: diretrizes, critérios, conceitos. In: **EccoS Revista Científica**, São Paulo, v. 10, nº 2, 2008.

_____. Financiamento da educação no município. In **Guia de Consulta do Ministério da Educação - PRASEM III**. Brasília, 2001.

MICHELOTTO, Regina Maria. LDB, Educação Superior e a Crítica na Pesquisa: A contribuição metodológica de Antonio Gramsci para se investigar a educação. In:

SCHLESENER, Anita Helena; SILVA, Sidney Reinaldo (orgs.). **Política, gestão e história da educação no Brasil**. Curitiba: UTP, 2010.

MONLEVADE, João. **Contos & de\$contos**. Ceilândia: Idéa , 2001.

MONLEVADE, J.; SILVA, M.A. **Quem manda na educação no Brasil**. Brasília: Idea, 2000.

PARO, Vitor Henrique. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Thereza. **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2007.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela e ADRIÃO, Thereza. **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3 ed. São Paulo: Xamã, 2007.

SÁ, Giedre Terezinha Ragnini. **A gestão educacional na contemporaneidade e a construção de uma escola emancipatória à luz da teoria de Antonio Gramsci**. São Paulo: Mercado das Letras, 2011.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao FUNDEB**. 6 ed. São Paulo: Autores Associados, 2007.

_____. **Da nova LDB ao plano nacional de educação: Por uma outra política educacional**. São Paulo: Autores Associados, 1999.

VALENTE, Rodrigo. **Após aprovação na Câmara, PNE segue agora para o Senado**. Disponível em <<http://www.adunifesp.org.br/artigo/apos-aprovacao-na-camara-pne-segue-agora-para-senado?page=4>> Acesso em 29.11.2012.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Filosofia da práxis**. Tradução: Maria Encarnación Moia. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

APÊNDICES

QUESTIONÁRIO PARA OS CONSELHEIROS DO FUNDEB DE LAGES (SC):

Formulário para a pesquisa de campo da Mestranda em Educação da UNIPLAC, Justina Inez Varela de Melo, junto aos conselheiros do FUNDEB de Lages (SC).

Dados gerais:

Objetivo: Verificar o perfil do conselheiro.

- 1 Idade:
 - 2 Estado Civil:
 - 3 Sexo: M () F ()
 - 4 Profissão
 - 5 Local de Trabalho/Entidade ou segmento que representa no Conselho do FUNDEB:
 - 6 É conselheiro titular ou suplente: Desde: Forma da escolha como representante: Eleição () Indicação ()
 - 7 Formação em: Ano de Conclusão: Instituição Pós-graduação: Mestrado/doutorado:
- Objetivo: Verificar o nível de conhecimento dos conselheiros sobre suas funções.
- 8 Já participou de algum CONSELHO SOCIAL antes? SIM () NÃO ()
Qual? Ano: Forma de escolha: Eleição () Indicação ()
 - 9 Conhece as atribuições do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB? SIM () NÃO () Se conhece, cite pelo menos três pela ordem de importância:
 - 10 Participou de algum curso/palestra/reunião de estudos para conhecer as atribuições dos Conselheiros? SIM () NÃO () Quando? Ministrado ou organizado por:
 - 11 Você sabe como o Conselho deve agir, no caso de constatação de irregularidades?
 - 12 Você sabe qual o montante de recursos do FUNDEB que vem mensalmente para nosso município e no que o dinheiro pode ser gasto? Objetivo: conhecer e analisar as ações do CACS do FUNDEB.
 - 13 Quais você considera as mais importantes ações/decisões/encaminhamentos do colegiado durante a sua participação no CACS do FUNDEB de Lages (SC)?
Objetivos: verificar se há autonomia no CACS do FUNDEB de Lages (SC).
 - 14 O Poder Executivo disponibiliza ao Conselho as informações necessárias ao acompanhamento da aplicação de recursos do FUNDEB? SIM () NÃO () Tipo de documentos que a Prefeitura disponibiliza: Com que frequência?

- 15 Como conselheiro representante de uma entidade ou segmento, há o repasse aos representados (colegas da categoria ou de trabalho) sobre as ações do Conselho? Quando? Como?
- 16 Qual é o seu parecer sobre o trabalho do CACS do FUNDEB de Lages?
- 17 Na sua opinião, quais seriam as contribuições que o Conselho do FUNDEB poderia dar para o ensino público municipal de Lages (SC):
- 18 Você tem oportunidade dar sua opinião durante as reuniões do Conselho?

DATAS IMPORTANTES PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Período Colonial

- De 1500 a 1549 - Educação “sem escolas e sem despesas”.
- De 1549 a 1759 – Sistema escolar entregue aos jesuítas - baseado na religião, filosofia e tradicionalismo - Financiamento garantido a partir das rendas da Igreja. Acesso escolar exclusivo à elite branca e aos índios aculturados.
- De 1759 a 1772 – Educação para população indígena e regiões suburbanas entregue a outras ordens religiosas (beneditinos, carmelitas, franciscanos), ainda financiada pelas rendas da Igreja e introdução de aulas régias para a elite lusitana, (professores nomeados pelo rei para um cargo vitalício).
- 1772 – Criado o primeiro imposto: “subsídio literário” exclusivo para financiar os ensinos primário e médio, inclusive pagar professores, (imposto cobrado sobre toda a produção, da carne até o aguardente – a cobrança não era regular e os professores ficavam longos períodos sem vencimentos).

Período Imperial

- 1822 – Com a chegada da família real, D. João VI determinou a criação de escolas e cursos superiores, mais uma vez para a elite, custeados pelo governo português dos recursos dos impostos cobrados da população brasileira.
- De 1824 a 1889 – Vigorou a primeira CF, que em seu artigo 179, parágrafo XXXII dizia: “A instrução primária é gratuita para todos os cidadãos”, no entanto o texto não apontava as origens dos recursos necessários para financiar a educação.
- 1827 – Editada a primeira Lei de Instrução Pública, (traçando diretrizes e normas para a educação nacional), estabelecendo que “em todas as cidades, vilas e lugares populosos haverá escolas de primeiras letras que forem necessárias” e mais adiante ressaltava que os presidentes das províncias eram os responsáveis por definir os ordenados dos professores; os professores que não tivessem formação para ensinar, deveriam providenciar a necessária preparação em curto prazo e às próprias custas. Segundo o MEC, (FNDE, Módulo Fundeb - 2008, p. 24), “novamente o governo afirmava estar preocupado em levar a instrução ao povo, sem providenciar, todavia, os recursos capazes de criar condições necessárias para a existência das escolas e para o trabalho dos professores”.
- 1834 – Uma EC transferiu o poder de legislar sobre a instrução pública e criar estabelecimentos de ensino de educação primária e secundária para as assembleias legislativas das províncias. Em relação ao financiamento da educação, cada província

contava com um imposto cobrado sobre a circulação de mercadorias, sendo que a educação prosperava apenas nas províncias com forte mercado interno.

- 1854 – Reforma educacional oficializada por Decreto nº 133 A, para minimizar uma grave crise que o país vivia, porém não clareava também a questão do financiamento da educação, mas estabelecia inspeção nos estabelecimentos de ensino público, as normas para a carreira de professor e o currículo, dentre outros temas.
- 1879 - Decreto nº 7.247 – criação de mais escolas técnicas e liberdade de ensino, voltadas para a aristocracia e pouca participação do Estado.

Período Republicano

- 1890 – Criação de um Ministério da Educação chamado de Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos.
- 1891 – Decreto 981, com importante reforma educacional (laicização do ensino- ideais positivistas), e defesa do estabelecimento de um fundo escolar (sem fixação de percentual), para auxiliar o desenvolvimento da educação primária, secundária e normal do Distrito Federal.
- 1891 - promulgação da 1ª CF republicana.
- 1911, 1915 e 1925 – Reformas importantes de desoficialização e reoficialização no ensino, sem contudo estabelecer fundos para financiar a educação, embora houvesse propostas de vincular 10% das receitas estaduais para a instrução primária.
- 1930 – Criado o Ministério da Educação e Saúde Pública.
- 1932 – Redigido por 26 educadores o “Manifesto dos Pioneiros” com diretrizes para uma política de educação, defendia a educação como uma função essencialmente pública e apontava para a instituição de um fundo que especificasse verbas que deveriam ser incluídas no orçamento público e aplicadas exclusivamente nas atividades educacionais.
- 1934 – Promulgada a nova Constituição a qual determinava no artigo 156 a vinculação de um percentual mínimo de todos os impostos para a educação.
- 1937 - Promulgada a Constituição do Estado Novo, não fazia nenhuma referência a recursos para a educação e foi considerada um retrocesso em relação à Constituição de 1934.
- 1942 – Instituição do Fundo Nacional do Ensino Primário – FNEP, através de Decreto
- 1946 – Promulgada nova Constituição, a qual prevê no artigo 169 a vinculação de recursos para manter e desenvolver a educação.

- 1961 – Aprovada a 1ª Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, que no artigo 92 determinava a aplicação de percentuais mínimos na educação, ampliando o FNEP instituído em 1942, conforme proposta do educador Anísio Teixeira.
- 1964 – Golpe Militar e revogação das vinculações de porcentagens de arrecadação de impostos, ou seja, a vinculação de recursos perdeu o status constitucional e ficou limitada aos municípios.
- 1964 – Instituição do Salário-Educação, uma contribuição social recolhida pelas empresas, que passou a constituir uma fonte adicional de financiamento do ensino primário e fundamental.
- 1967 – Promulgação da nova Constituição que declarava a educação como direito de todos e dever do Estado.
- 1971 - Aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação.
- 1983 – Aprovada a Emenda Constitucional do Senador João Calmon que restabelecia a vinculação dos recursos resultantes dos impostos à educação.
- 1988 – Aprovada a nova Constituição Federal que estabeleceu a vinculação da receita de impostos para o financiamento da educação e em seu artigo 212 definiu a porcentagem dos recursos que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino.
- 1996 – Aprovação da LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação que no artigo 69 assegura o repasse automático aos estados e municípios, dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.
- 1996 – Instituído o FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
- 2001 - Lei 10.172/2001 –de 09 de Janeiro de 2001- Aprovado o Plano Nacional de Educação, válido para o decênio 2001/2010.
- 2006 – Instituído o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação