



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACED - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Jorge Miguel Bonatto Umann

**O CONTROLE SOCIAL E PÚBLICO DA GESTÃO FINANCEIRA DA
EDUCAÇÃO ATRAVÉS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS EM
TRIUNFO / RS: Uma reflexão das relações governo e sociedade**

**Orientadora:
Profa. Dra. Nalú Farenzena**

Linha de Pesquisa: Política e Gestão de Processos Educacionais

Porto Alegre, RS
2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Jorge Miguel Bonatto Umann

**O CONTROLE SOCIAL E PÚBLICO DA GESTÃO FINANCEIRA DA
EDUCAÇÃO ATRAVÉS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS EM
TRIUNFO / RS: Uma reflexão das relações governo e sociedade**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Nalú Farenzena

Porto Alegre, RS
2008

Há necessidade de reconhecer que todos os aspectos da política fora das escolas representam também um determinado tipo de pedagogia, em que o conhecimento está sempre vinculado ao poder, e as práticas sociais são sempre encarnações de relações concretas entre seres humanos e tradições diversos, e que toda interação contém implicitamente visões a respeito do papel do cidadão e do objetivo da comunidade.

(Paulo Freire)

**Dedico esta dissertação a minha família,
pelos momentos de ausência,
principalmente aos meus filhos
Thiago, Gabriela e Arthur.**

Meus Agradecimentos

Aos meus pais Jorge Miguel Umann (In memorian) e Marlei Catarina Bonatto Umann, a minha companheira por cuidar das crianças para que pudesse estudar e pelo apoio, e a toda minha família.

A minha orientadora Nalú Farenzena, por oportunizar minha entrada no mundo da pesquisa, por suas orientações, compreensão e carinho.

As amigas das Escolas Nestor Vianna e Luiz Barreto pelos momentos que me ausentei em função do mestrado, aos amigos que passaram e aos novos que chegaram e àqueles que estiveram sempre comigo nesta caminhada.

Aos amigos dos conselhos de acompanhamento pelo prestimoso apoio para a pesquisa..

As companheiras e companheiros do PPGEDU, Jaqueline, Cleusa, Goreti, Calinca, Patrícia, Anunciação, Rosa, Emilio, Mano e Fabiana pelos momentos de discussão e de aprendizado.

A todos os amigos e as amigas que compartilharam das alegrias e das angústias dessa jornada, em especial, a Lene pela ajuda prestimosa.

Resumo

A pesquisa discute as atividades dos conselheiros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CMACS-FUNDEF/FUNDEB), assim como do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (COMALES) do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no Município de Triunfo/RS, no período entre 1998 até 2007. Através de estudo de caso, incluindo análise documental, entrevistas, observações e respostas a questionários de múltipla escolha, foi possível discutir possibilidades, avanços e dificuldades no acompanhamento e controle social peculiares a estes conselhos. A dissertação utiliza os conceitos de capital social, empoderamento e controle social para a análise da atuação dos conselheiros quando acompanham ou acompanharam o FUNDEF e o FUNDEB e os programas PNAE, Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED); também é referência teórica o financiamento da educação brasileira. O objetivo da dissertação foi mapear a formação de capital social, o empoderamento dos conselheiros, as condições dos conselheiros em efetivarem suas tarefas e como ocorre o controle social por meio de conselhos. A análise dos resultados da pesquisa indica que os conselhos são importantes para os programas, no entanto, sua atuação ainda é incipiente e pode ter um incremento em termos de eficácia das ações e para proporcionar maior transparência destas políticas públicas e do uso em geral dos recursos públicos. Durante a pesquisa realizada foi possível observar que os conselhos conseguem mobilizar um bom número de cidadãos para realizarem suas tarefas e que este grupo trabalha com o intuito de melhorar os programas e as políticas públicas.

Palavras-chave: Empoderamento. Capital Social. Controle Social. Conselhos da Educação. Financiamento da Educação.

Abstract

This research discusses activities performed by counselors participating in CMACS-FUNDEF/FUNDEB, and COMALES, of Programa Nacional de Alimentação Escolar, from 1998 to 2007, as a case study in Triunfo/RS. Through an analysis of documents, interviews and a multiple choice questionnaire, the counselors' achievements, as well as their possibilities, developments and difficulties in counseling management have been considered. The concepts of social capital, empowerment, and social control have been used as theoretical references for the analysis of counselors' performance in counsels that have followed FUNDEF and FUNDEB, PNAE, EJA, PNTE, PNATE and PAED. Brazilian education funding has also been considered in this work. The aim of this dissertation has been tracing the formation of social capital, empowerment of counselors, their conditions to perform their tasks and how social control has been exercised by counsels. Results have pointed out that the counsels are important to programs, but their action has been restricted, and the transparency of public policies could be incremented. It has been possible to observe that the counsels are able to mobilize a considerable number of citizens to perform their tasks and that this group has worked to improve both the programs and the public policies.

Key-Words: Empowerment. Social Capital. Social Control. Advice of Education.

Lista de Siglas

APAE	Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais
CAE	Conselhos de Alimentação Escolar
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFN	Conselho Federal de Nutrição
CMACS	Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social
CME .	Campanha da Merenda Escolar
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COMALES	Conselho Municipal de Alimentação Escolar
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação
COREDES	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CSSLP	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido da Pessoa Jurídica
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FCDR	Correção de Desigualdade Regional
FISI	Fundo Internacional de Socorro à Infância
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNR-M	Fatores de Necessidade de Recursos do Município
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUMACs	Fundos Municipais de Apoio Comunitário
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e de Comunicações
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

INAE	Instituto Nacional de Assistência ao Educando
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPlexp	Fundo do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
IPVA	Imposto sobre a Propriedade Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doações
ITR	Imposto Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
ONGs	Organizações Não Governamentais
OPs	Orçamentos Participativos
PAE	Programa de Alimentação Escolar
PAED	Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência
PAQ	Programa de Auxílio à Qualificação
PEJA	Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos
PIB	Produto Interno Bruto
PNAC	Programa Nacional de Alimentação Escolar/Creche
PNAE	Programa Nacional da Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNTE	Programa Nacional de Transporte Escolar
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SME	Sistema de Manutenção do Ensino
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE/RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCU	Tribunal de Contas da União
UBES	União Brasileira de Estudantes Secundaristas
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Lista de Gráficos

<i>Gráfico 3.1 Quanto à possibilidade de realizar as principais tarefas</i>	101
<i>Gráfico 3.2 Conselhos X Influência na melhoria das administrações públicas e programas</i>	103
<i>Gráfico 3.3 Capital social e participação</i>	106
<i>Gráfico 3.4 Representação e comunicação com o segmento</i>	109
<i>Gráfico 3.5 Capital social e mobilização</i>	110
<i>Gráfico 3.6 Fiscalizar e controlar</i>	114
<i>Gráfico 3.7 Conselho X Conhecimento e Atribuições</i>	116
<i>Gráfico 3.8 Conselho X Administração pública</i>	118
<i>Gráfico 3.9 Conselho X Infra-estrutura</i>	123
<i>Gráfico 3.10 Solicitações e entrega de documentos</i>	124
<i>Gráfico 3.11 Conselho X Relação Institucional</i>	127

Lista de Quadros

<i>Quadro 1.1 Fontes de recursos do FUNDEF e do FUNDEB.....</i>	<i>24</i>
<i>Quadro 2.1 Contribuição e retorno de recursos do FUNDEF – Triunfo– 2003 -06.....</i>	<i>62</i>
<i>Quadro 2.2 Representação mínima exigida na Lei 9.424/96 e representações no CMACS - FUNDEF em Triunfo, durante a existência do Fundo.....</i>	<i>62</i>
<i>Quadro 2.3 Entidades ou segmentos do CMACS – FUNDEF, com respectivos números e forma de escolha - Triunfo –RS. Mandato 1998 -1999.....</i>	<i>63</i>
<i>Quadro 2.4 Número de representantes e forma de escolha, por entidade, segmento, do CMACS – FUNDEF de Triunfo/RS (mandato 2000 – 2004).....</i>	<i>64</i>
<i>Quadro 2.5 Composição do Conselho do FUNDEB-Triunfo/RS (2008).....</i>	<i>64</i>
<i>Quadro 2.5 Número de municípios atendidos e total do valor repassado pelo FNDE.....</i>	<i>76</i>
<i>Quadro 2.7 Número de ONGS atendidas e valor repassado pelo FNDE.....</i>	<i>76</i>
<i>Quadro 2.8 Valor repassado para Município de Triunfo pelo FNDE.....</i>	<i>80</i>
<i>Quadro 2.9 Recursos recebidos pela APAE Triunfo (2004/2007).....</i>	<i>83</i>
<i>Quadro 2.10 Receita da Prefeitura Municipal de Triunfo – 2000 e 2003.....</i>	<i>86</i>
<i>Quadro 2.11 Prefeitos de Triunfo período 1992 a 2008 e partidos ou coligações.....</i>	<i>90</i>
<i>Quadro 3.1 Número de reuniões e participação dos conselheiros.....</i>	<i>94</i>
<i>Quadro 3.2 Número de reuniões e participação dos conselheiros.....</i>	<i>94</i>
<i>Quadro 3.3 Número de reuniões e participação dos conselheiros.....</i>	<i>95</i>
<i>Quadro 3.4 Número de reuniões e participação dos conselheiros.....</i>	<i>95</i>
<i>Quadro 3.5 Número de reuniões e participação dos conselheiros.....</i>	<i>96</i>
<i>Quadro 3.6 Número de reuniões e participação dos conselheiros.....</i>	<i>96</i>
<i>Quadro 3.7 Número de reuniões e participação dos conselheiros.....</i>	<i>97</i>
<i>Quadro 3.8 Número de reuniões e participação dos conselheiros.....</i>	<i>97</i>
<i>Quadro 3.9 Número de reuniões e participação dos conselheiros.....</i>	<i>98</i>
<i>Quadro 3.10 participação no CMACS/FUNDEF por segmentos/ano.....</i>	<i>98</i>
<i>Quadro 3.11 Número de reuniões realizadas (2000 - 2007).....</i>	<i>99</i>

Lista de Tabelas

<i>Tabela 2.1 Valor/ano repassado para Triunfo do PNAE.....</i>	<i>71</i>
<i>Tabela 2.2 Dados do PIB e N° de habitantes dos maiores municípios do RS pelo valor do PIB - 2005 I</i>	<i>87</i>
<i>Tabela 2.3 Distribuição da matrícula por dependência administrativa – Triunfo - 2000.....</i>	<i>88</i>
<i>Tabela 2.4 Distribuição da matrícula por dependência administrativa – Triunfo - 2007.....</i>	<i>88</i>
<i>Tabela 2.5 Número de matrícula por dependência administrativa – Triunfo – 2000 e 2007.....</i>	<i>89</i>

Sumário

INTRODUÇÃO	14
1 TRILHAS TEÓRICAS E CONCEITUAIS	19
1.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	19
1.2 CONTROLE SOCIAL	31
1.3 CAPITAL SOCIAL	37
1.4 EMPODERAMENTO (<i>empowerment</i>)	47
2 TRILHAS CONTEXTUAIS	54
2.1 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF) FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)	54
2.2 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)	65
2.3 EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	72
2.4 PROGRAMA NACIONAL DE TRANSPORTE ESCOLAR (PNTE) e o PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE DO ESCOLAR (PNATE)	74
2.5 PROGRAMA DE COMPLEMENTAÇÃO AO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO ÀS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA (PAED)	81
2.6 O MUNICÍPIO DE TRIUNFO: ELEMENTOS DE CONTEXTO GERAL E EDUCACIONAL	84
3 PESQUISA E ANÁLISE DE DADOS	91
3.1 ANÁLISE DOCUMENTAL	91
3.2 EFETIVIDADE	100
3.3 CAPITAL SOCIAL	104
3.4 EMPODERAMENTO	112
3.5 ORGANIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	119
CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
REFERÊNCIAS	137

OBRAS CONSULTADAS	143
ANEXO A - QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA PARA CONSELHEIROS DO COMELES E DO CMACS	144
ANEXO B - QUESTIONÁRIOS DE ENTREVISTA PARA CONSELHEIROS DO COMALES E DO CMACS.....	147
ANEXO C - QUESTIONÁRIO PARA MEMBRO DO CONTROLE INTERNO	153
ANEXO D - QUESTIONÁRIO PARA AUDITOR DO TCU/RS	155
ANEXO E – TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO.....	157

INTRODUÇÃO

O acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEF/FUNDEB), do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) e dos outros programas suplementares da educação esbarra em limites. A efetividade da participação nos conselhos de acompanhamento é bastante limitada por uma série de motivos, como a falta de conhecimento mais aprofundado dos conselheiros quanto a aspectos relativos aos documentos enviados pela Secretaria da Fazenda, pela Secretaria da Educação e pelo Departamento de Pessoal, à legislação que envolve os programas e ao real poder de intervenção dos conselheiros na resolução de problemas ocorridos nos programas. Essa peculiar relação Estado/Sociedade, no âmbito dos conselhos municipais de acompanhamento e controle social, abre um caminho que possibilita chegar mais perto, mesmo que passo a passo, de uma prática compartilhada e informada de controle de ações públicas e da gestão financeira de recursos públicos. Compreendendo os limites e possibilidades esboçadas, este estudo enveredou na busca de referenciais teóricos e de uma situação concreta (a atuação de conselhos num Município) para discutir elementos do quadro institucional e da prática que limitam a especificidade do controle social nas/das políticas públicas.

Esta dissertação de mestrado discute como acontece o controle social e público da gestão financeira da educação, por meio de conselhos municipais de Triunfo. O objetivo é analisar a forma e o conteúdo da participação dos conselheiros que estão envolvidos no controle e no acompanhamento dos programas considerados e explanados ao longo desta dissertação, com os seguintes questionamentos de trabalho:

- a) Como acontecem a participação, o empoderamento e a formação de capital social dos atores no processo de controle?
- b) Quais as funções, formais e reais, dos conselheiros?
- c) Os conselhos têm como influenciar nas decisões do financiamento da educação, por meio dos programas suplementares?

- d) Quais as possibilidades e os desafios para uma participação efetiva e empoderamento dos conselheiros?
- e) Como se desenvolve a relação entre governo e sociedade civil, na perspectiva do controle social e público?

A pesquisa foi realizada como um estudo de caso na cidade de Triunfo, tendo como objetos: a) o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF/FUNDEB (CMACS-FUNDEF), que acumula as funções de fiscalização e acompanhamento do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (EJA) e do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED); e b) o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (COMALES), que faz o controle social do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE).

O estudo de caso foi realizado na cidade de Triunfo por ser esse o local onde foi desenvolvido, pelo autor deste trabalho, todo um processo de questionamentos sobre a participação da sociedade civil nos conselhos de acompanhamento das políticas da educação e de seu financiamento, assim como por esse município ter algumas características muito peculiares. Triunfo, apesar de ser um município com pequena população, com a instalação do III Pólo Petroquímico, tornou-se extremamente industrializado, mas ainda mantém uma população rural significativa. Além do fator da industrialização, o Pólo Petroquímico tornou Triunfo um dos municípios com maior renda *per capita* do país.

Cabe dizer que a oportunidade de participar do conselho do FUNDEF trouxe, para mim, além de satisfação e conhecimento, também angústias e questionamentos. A opção por Triunfo dá-se pela proximidade, pela efetiva participação, pela problemática da falta de informações precisas e, muitas vezes, pela falta de conhecimento para ter uma atuação mais profunda.

Como já foi citado, optei por fazer um estudo de caso com o intuito de diagnosticar a relação Estado/sociedade no âmbito do Conselho do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do conselho do FUNDEF/FUNDEB, o qual também acompanha e faz o controle social de outros programas, como será mostrado posteriormente.

Na concepção de Meksenas (2002, p.118), estudo de caso é

[...] um método de pesquisa empírica que conduz a uma análise compreensiva de uma unidade social significativa. *Análise compreensiva*, pois o significado que os sujeitos pesquisados atribuem às suas vidas, aos fenômenos e às relações sociais são um dos centros de atenção do pesquisador. Que a pesquisa incide sobre *uma unidade social significativa* significa concentrar a pesquisa em um objeto circunscrito.

No caso deste estudo, o objeto são os conselhos que atuam no controle social do financiamento da educação no município de Triunfo, e não todos os conselhos de Triunfo ou existentes.

Outra característica do estudo de caso, segundo Yin (2001, p.32), é que:

- a) Investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, especialmente quando
- b) Os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Como fiz parte do Conselho do FUNDEF por muito tempo, sabia do meu envolvimento com o tema a ser pesquisado e tinha presentes os obstáculos que Gomes (1994 apud MINAYO, 2001, p. 68), aponta: “quanto maior for a familiaridade que o pesquisador tenha em relação àquilo que ele está pesquisando, maior poderá ser a ilusão de que os resultados sejam óbvios numa primeira vista”. Gomes também alerta para o fato de que o pesquisador poderá “se envolver tanto com os métodos e as técnicas a ponto de esquecer os significados presentes nos dados”.

Com essa preocupação, “o observador tem o problema de tentar evitar ver apenas as coisas que estão de acordo com suas hipóteses implícitas ou explícitas” (BECKER, 1999, p.120). Essa tendenciosidade acontece pela proximidade e pelo grau de comprometimento, lealdade e obrigação que o pesquisador tem com os integrantes do grupo, podendo trazer sentimentos de crítica ao trabalho que está sendo realizado. Segundo o autor, “O *bias* pode ser evitado reproduzindo cuidadosamente um relato completo de todos os eventos observados” (BECKER, 1999, p.121).

A coleta de dados aconteceu também através da observação de algumas reuniões dos conselhos, sem, no entanto, ter voz ou qualquer outra manifestação, interferindo o mínimo possível. Tive a oportunidade de ser o conferencista no primeiro fórum dos conselhos do FUNDEB e COMALES, explicando as funções e desafios no trabalho dos conselheiros, o que oportunizou investigar as necessidades dos conselheiros novos.

A pesquisa ainda envolveu uma análise documental (atas, leis, portarias), entrevistas e questionários de escolha múltipla. Para a análise documental no conselho do FUNDEF/FUNDEB, foi possibilitado o acesso a todas as atas e documentos; no COMALES, isso não foi possível. O procedimento de trabalhar com dois conselhos foi o de fazer um confronto entre as informações e, ainda, com o intuito de eliminar possíveis “bias”, visto que já havia participado do CMACS/FUNDEF.

Foram realizadas 18 entrevistas e aplicados 18 questionários a membros dos dois conselhos, assim como foi entrevistado um profissional do controle interno da Prefeitura. As entrevistas foram semi-estruturadas, com questões que pudessem ser ampliadas. Os modelos de entrevista e de questionário estão nos anexos desta dissertação. Cabe ressaltar que alguns conselheiros preferiram responder à entrevista por escrito, pois não se sentiam à vontade sendo gravados. A pesquisa desenvolveu-se entre dezembro de 2007 e maio de 2008, as dificuldades maiores foram o acesso aos dados do COMALES e a entrevista com o auditor do Tribunal de Contas do Estado, que informou não poder responder ao questionário proposto para o representante do Tribunal, uma vez a resposta institucional do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) foi negativa quando à solicitação de realização de uma entrevista que abordava, essencialmente, o papel dos conselhos de controle social da área da educação.

Cabe acrescentar a essa introdução a estruturação do texto da dissertação.

O **Capítulo 1** deste trabalho, “Trilhas teóricas e conceituais”, caracteriza-se pela construção das referências teóricas que utilizei e desenvolvi durante a pesquisa. Trago, nesse capítulo, os conceitos e o embasamento teórico para a dissertação, apoiado na idéia de alguns pensadores. O capítulo desenvolve os seguintes conceitos: financiamento da educação, controle social, capital social e empoderamento (*empowerment*). Compilam-se aspectos gerais da legislação que envolve a educação, como a Constituição Federal e do Rio Grande do Sul, a

Lei Orgânica do Município de Triunfo, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em relação ao conceito de controle social e aos seus limites na formação de capital social, nas atividades dos conselhos e no empoderamento dos conselheiros por meio da atuação nos conselhos. Todo esse referencial está em relação direta com o tema de pesquisa, que abrange controle social, direitos à educação, financiamento da educação, responsabilidades e prioridades das esferas de governo na educação e sistema de ensino.

O **Capítulo 2**, “Trilhas contextuais”, é dedicado aos programas que são objeto desta pesquisa e que são acompanhados pelos conselhos: FUNDEF, EJA, PAED, PNTE, PNATE e PNAE. São trabalhados nesse capítulo a legislação que ordena os programas, o financiamento dos programas, seus históricos, de onde provém a idéia de suas constituições e seus porquês e quais as suas ligações com a educação, dentro de uma perspectiva de participação e democracia, com o direito de acesso e permanência na escola. O capítulo trata de informações sobre a cidade de Triunfo, sua história e seus caminhos. Trabalha-se com dados sobre a arrecadação do município, considerando-se as conseqüências que ela trouxe para a população, além do modo como é formada a rede de ensino, com dados, avaliações e outras informações consideradas relevantes.

O **Capítulo 3**, “Pesquisa e análise de dados”, está destinado a expor os resultados da pesquisa empírica propriamente dita, que, como foi relatado acima, é um estudo de caso. Nesse capítulo, estão explicitados os achados obtidos nas entrevistas, questionários e análise documental. A análise dos dados está dividida em quatro categorias: efetividade, capital social, empoderamento, organização e controle social.

Nos comentários finais, são reiteradas as observações quanto à efetividade, capital social, empoderamento e organização e controle social que advém do estudo dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF/FUNDEB e da alimentação escolar de Triunfo/RS.

1 TRILHAS TEÓRICAS E CONCEITUAIS

Este capítulo discute o financiamento da educação brasileira e os conceitos de controle social, capital social e empoderamento (*empowerment*), os quais serviram de base teórica para a pesquisa empírica e para a produção desta dissertação. Busco, a partir de vários autores, discutir e mapear os conceitos acima referidos.

1.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

A proposta desse trabalho é fazer uma análise de como acontece o controle financeiro, por parte dos conselhos municipais, das verbas que financiam o FUNDEF/FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) e os demais programas da educação¹: PNAE, PNATE, PNTE, PAED e EJA. Neste capítulo sobre o financiamento, o importante é identificar as fontes mais gerais de financiamento público da educação, de onde provêm os recursos para a manutenção dos programas, como é constituída a estrutura de arrecadação para o financiamento da educação, quais os itens de despesa da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e que não é caracterizado como tal.

Esta parte do trabalho também se propõe a fazer uma compilação da estrutura e das leis que garantem vinculação de verbas para o financiamento da educação, reforçando alguns dados que já foram divulgados em textos sobre os Fundos e os programas que são focos da pesquisa.

O financiamento da educação no Brasil é assunto de uma legislação complexa e sua efetivação se faz por meio de várias fontes de recursos. O texto mostra as fontes de recursos,

¹ PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar;
PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar;
PNTE - Programa Nacional de Transporte Escolar;
PAED - Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência
EJA - Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos

com ênfase nos programas municipais da educação que são objeto de estudo e do FUNDEF/FUNDEB.

A educação brasileira, no seu ordenamento jurídico e na sua gestão, está calcada na organização federativa² do país e estrutura-se de forma descentralizada³, em que cada ente da federação tem obrigações prioritárias, inclusive com compartilhamento de responsabilidades. De acordo com Castro (2001, p.12) “no que tange à ação pública pela educação, as normas legais atribuíram à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios a responsabilidade pela manutenção e expansão do ensino e consagraram uma estrutura de financiamento para tanto”.

Reforçando e ampliando o pensamento sobre a forma de gerenciamento do financiamento da educação brasileira, Farenzena (2006, p.72) coloca que existe a “[...] compreensão de que o ordenamento do financiamento da educação localiza-se na interessão dos cenários institucionais mais amplos que são a estrutura federativa e a estrutura de organização da educação nacional e dos sistemas de ensino”.

² Federalismo = De acordo com compreensão de Stepan (1999 apud ARRETCHE, 2001), existem pelo menos três formas de constituição de uma federação: a primeira exemplificada pelo caso norte-americano onde Estados independentes uniram-se para formar a federação no intuito de aglutinar força (modelo *coming-together*); a segunda é o modelo caracterizado por países de composição étnica variada, que por estarem ameaçados internamente, uniram-se, no entanto, perderam suas independências para o governo central (modelo *hold together*); a terceira (modelo *putting-together*) que é caracterizada pela justa-posição de Estados independentes, com nacionalidades e etnias diversas, que por meio de um poder central não democrático e militar formaram uma federação, exemplificada pelo modelo pelo casos da Rússia. A formulação da federação no caso brasileiro, segundo Arretche (2001), fica aproximado do modelo *holding-together*, mas com várias ressalvas

Segundo Souza (2005) o federalismo no Brasil acontece a partir 1889, mas é com a Constituição de 1891 que serão solidificadas suas bases e definido seu modo de atuação; após esta Constituição, o sistema federativo nunca mais será questionado, sendo reafirmado na Constituição de 1988. Neste sentido, o artigo primeiro da Constituição define que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. No período entre a Constituição de 1891 até a Constituição de 1988, a federação vai passar por momentos de democracias e ditaduras como forma de governos, períodos em que o país será mais centralizado na União e períodos em que o poder será mais descentralizado para unidades subnacionais.

³ Descentralização = A descentralização é entendida como um arranjo na estrutura do poder, com uma alteração expressiva no seu ordenamento, transformando significativamente as bases de seu centro na dimensão político-institucional. Na concepção de Lobo (1990), a descentralização está situada em três vertentes: da administração direta para indireta, entre níveis de governo e do Estado para a sociedade civil. A última das vertentes, segundo Farenzena (2006), é composta tanto pelas privatizações de serviços, que indicam descentralizações das atividades do Estado para o setor privado, quanto pela concepção de cooperação entre sociedade civil e Estado, esta mais ligada à área social. No meu estudo as duas últimas vertentes são as mais importantes, pois é neste nível de descentralização que os conselhos municipais atuam, ou seja, são mais importantes para esse trabalho as concepções de descentralização como transferências de poder e/ou funções do governo federal ou estadual para governos locais e como interação entre sociedade civil e Estado, nas definições e no acompanhamento e controle de políticas públicas.

O ordenamento da organização nacional da educação estabelece uma formatação em que os municípios atendem prioritariamente a educação infantil e ensino fundamental, enquanto os estados e o Distrito Federal ficam responsáveis pelo ensino fundamental e médio. Cabe à União a organização e manutenção da rede pública federal e a assistência técnica e financeira aos estados e municípios. Esta divisão estava parcialmente colocada no Artigo 211 no parágrafo 1º e 2º da Constituição Federal, mas com uma redação que deixava na margem a interpretações; no entanto, com a Emenda Constitucional 14/96 esta divisão fica explícita. Com a aprovação do FUNDEB, esta divisão entre os entes da federação se torna mais forte, pois as matrículas que não compõem a prioridade do ente federativo não podem ser computadas no universo de matrículas para fins de cálculo da obtenção dos recursos do fundo. Os Municípios somente podem utilizar recursos do FUNDEB na educação infantil e no ensino fundamental e os Estados no ensino fundamental e médio.

As estruturas organizativas, legais e financeiras da educação brasileira estão alicerçadas principalmente na Constituição Federal, com respectivas emendas, e na Lei 9.394/96, que instituiu as diretrizes e bases da educação nacional. A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) explicita, no seu Art. 68, quais são as fontes de recursos da educação.

Art. 68: Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

- I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV - receita de incentivos fiscais;
- V - outros recursos previstos em lei.

Do montante de recursos arrecadados de impostos, pelos entes da federação, a Constituição Federal, no seu art. 212, reforçada pela LDB no caput do Art. 69º, coloca que: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL. Constituição Federal, 1988).

A LDB ainda dispõe, no mesmo artigo 68, no seu parágrafo quarto, que “As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro”; reforça o controle da aplicação das verbas no parágrafo posterior (5º), relacionando-as a data de entrada de recursos com o repasse das verbas dos entes federativos para o órgão responsável pela educação. Conforme apresentado abaixo:

- I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;
- II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;
- III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

Para alguns entes da federação estes artigos (da Constituição e da LDB) tornam parte do orçamento da educação um orçamento impositivo, afastando-se da idéia de orçamentos meramente indicativos ou autorizativos, como é grande parte dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, responsabilizando civil e criminalmente as autoridades competentes que descumprirem ou atrasarem a liberação de recursos, e ainda podendo os governos sub-nacionais sofrerem intervenção caso seja descumprida a aplicação de recurso da MDE, como mostra o a letra ‘e’ do parágrafo VII do Art. 34 da Constituição:

A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Do mesmo modo, o Art. 35 prevê a intervenção do Estado em seus municípios quando estes não aplicarem pelo menos 25% da receita de impostos na educação.

A partir da Emenda Constitucional nº 14/96, aparece a figura da sub-vinculação, obrigando que fosse gasto, pelos estados, Distrito Federal e municípios, no mínimo, 60% (15% do total de impostos) da receita do percentual obrigatório na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental com o propósito assegurar a sua universalização e

garantir a remuneração condigna do magistério, por parte dos entes da federação acima citados. De acordo com Farenzena (2006, p.77), “[...] à União cabe destinar ao mesmo objeto 30% do equivalente aos recursos vinculados (valor que corresponderia a 5,4% da receita líquida de impostos do governo federal)”.

A Emenda determinou a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), de natureza contábil, com a finalidade de assegurar recursos e (re)distribuir as responsabilidades. Este fundo é regulamentado pela Lei 9.424/96, tem dimensão estadual, e sua principal característica é redistribuir parte das verbas que dispunha o caput do Art. 212 da Constituição Federal. Após a formação do Fundo contábil, era redistribuído o valor arrecadado, conforme o número de matrículas do ensino fundamental regular de cada rede municipal e estadual. Esta redistribuição fez com que algumas redes estaduais e municipais recebessem um valor maior do que sua contribuição ao fundo, enquanto outras receberam valor a menor que a sua contribuição (caso do município de Triunfo, na maioria dos anos).

Para a União, cabia somente complementar com recursos o fundo “[...] sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente” (BRASIL. Lei 9.424/96, art. 6º).

Com a Emenda Constitucional nº 53/06 foi instituído o FUNDEB, em substituição ao FUNDEF. Inicialmente o FUNDEB foi regulamentado por Medida Provisória, ao que se seguiu sua regulamentação básica pela Lei nº 11.494/07 e pelos decretos nº 6.253/07 e 6.278/07. Esta mudança de fundo trouxe alguns acréscimos nas fontes de arrecadação e nos percentuais de contribuição (como mostra o quadro abaixo), modificando também o público atingido pelo novo fundo. Enquanto o FUNDEF era específico para o ensino fundamental, o FUNDEB atinge toda a educação básica: creche em tempo integral, pré-escola em tempo integral, creche em tempo parcial, pré-escola em tempo parcial, anos iniciais do ensino fundamental urbano e no campo, anos finais do ensino fundamental urbano e no campo, ensino fundamental em tempo integral, ensino médio urbano e no campo, ensino médio em tempo integral e integrado à educação profissional, educação especial, educação indígena e quilombola, educação de jovens e adultos com avaliação no processo e educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

Na constituição do novo Fundo, acontece uma reestruturação nos percentuais, nos impostos incidentes e na complementação da União. O quadro abaixo faz uma comparação entre a formação do FUNDEF e FUNDEB e especifica quais os impostos que compõem os dois fundos e seus percentuais.

FUNDEF	FUNDEB
<p>15% de contribuição de Estados, DF e Municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fundo de Participação dos estados - FPE • Fundo de Participação dos Municípios - FPM • Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS • Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações - IPIexp • Desoneração de Exportações (Lei Complementar 87/96, conhecida como “Lei Kandir”) 	<p>Contribuição de Estados, DF e Municípios de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 16,66% no 1º ano; • 18,33% no 2º ano • 20% a partir do 3º ano, sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Fundo de Participação dos Estados – FPE - Fundo de Participação dos Municípios – FPM - Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp - Desoneração de Exportações [LC 87/96] <p>Contribuição de Estados, DF e Municípios de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 6,66 no 1º ano; • 13,33% no 2º ano; • 20%, a partir do 3º ano, sobre: - Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doações – ITCMD • Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA • Quota Parte de 50% do Imposto Territ. Rural devida aos Municípios – ITR

Quadro 1.1 Fontes de recursos do FUNDEF e do FUNDEB

Fonte: Site BRASIL. Ministério da Educação. FNDE, 2007.

O quadro mostra que está acontecendo uma progressão de aplicação das contribuições, conforme as fontes de receitas: 16,66% no 1º ano, 18,33% no 2º ano, 20% a partir do 3º ano, para as fontes que eram do FUNDEF; de 6,66 no 1º ano, 13,33% no 2º ano, 20%, a partir do 3º ano, para novas fontes.

No que tange à complementação da União, o FUNDEB tem uma nova formatação. A complementação da União deve acontecer da seguinte forma: 2 bilhões em 2007, 3 bilhões em 2008, 4 bilhões e meio em 2009 e 10% do montante resultante da contribuição dos Estados e Municípios, a partir de 2010 (BRASIL. Ministério da Educação e Cultura, 2008).

O regramento colocado pela Constituição e pela Lei nº 11.494/07 traz algumas modificações importantes: a) amplia o público alvo a ser beneficiado (antes somente o fundamental, agora toda a educação básica); b) determina de forma clara quais são os profissionais que podem ser computados para fins de comprovação de aplicação de 60%, pelo menos, dos recursos anuais no pagamento de proventos dos profissionais da educação (docentes, diretores e administradores escolares, ou profissionais em função de supervisão, planejamento, inspeção, orientação educacional e coordenação pedagógica) que estejam em efetivo exercício na rede pública.

A legislação brasileira define, nos Art. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, respectivamente, quais verbas compõem a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e quais não a compõe, especificando ainda que estas verbas têm como objetivo fazer frente a despesas das instituições de ensino em todos os seus níveis. São definidos como MDE: a) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; b) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; c) uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; d) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; e) realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; f) concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; g) amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; h) aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Não constituem MDE despesas como: a) pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; b) subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; c) formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; d) programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica,

farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; e) obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; f) pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Outra fonte expressiva do financiamento da educação é o salário educação. Segundo Farenzena (2006, p.84):

A segunda fonte mais significativa – o salário-educação – é uma contribuição social recolhida pelas empresas, instituída como fonte adicional de financiamento da educação e destinada ao atendimento de programas, projetos e ações do ensino fundamental público. O salário-educação foi criado em 1964, por meio da Lei nº 4.440, como uma contribuição social destinada às despesas com o ensino primário e, posteriormente, com o ensino de 1º grau, podendo-se dizer que surgiu como corolário do preceito da responsabilidade das empresas com o ensino elementar de empregados e filhos destes, presente já na Constituição de 1946.

A contribuição ‘salário-educação’ foi sofrendo algumas mudanças ao longo do tempo e as mais sentidas (pela empresas e pelos governos) são as que dizem respeito às alíquotas e à base de incidência. O poder público vem alterando o valor e a base de cálculos. Na primeira versão da contribuição, a Lei nº 4.440 coloca como alíquota 2% do salário mínimo multiplicado pelo número de empregados e pago pelas empresas que tinham vínculo com a Previdência Social. Várias modificações foram ocorrendo, mas com o decreto nº 87.043, de 22 de março a de 1982, houve uma modificação significativa, pois ele altera para 2,5% a alíquota e altera a base de cálculo que passa a ser sobre a folha de salário de contribuição. Na Lei nº 9.424/96, o art. 15 preceitua que a alíquota de 2,5% incide sobre o total de remuneração pagas aos segurados empregados em cada empresa.

O salário-educação passa por outras tantas mudanças, tentando se adequar a sua época e diminuir as sonegações, os desvios e as brechas na legislação, as quais muitas empresas aproveitavam ou para sonegar impostos ou para beneficiar alguns apadrinhados. Como coloca Castro (2001, p.21)

A sistemática apresentava muitas fraudes lesivas ao erário público, mediante os seguintes mecanismos: 1) empresas fantasmas, mediante o uso de documentos forjados ou empresas já falidas para se beneficiarem do dispositivo de financiamento de bolsas; 2) alunos fantasmas, a escola declarava maior número do que o real ou

incluía na relação de bolsistas alunos pagante; 3) escolas fantasmas, montadas ou inexistentes, mas que obtinham registro e se habilitavam legalmente ao benefício das bolsas de estudos; e 4) duplicidade de bolsas, utilização do mesmo aluno como beneficiário de várias bolsas além das concedidas pela SME⁴.

Os legisladores, com a preocupação da diminuição destas ocorrências, foram criando mecanismos de controle e de utilização das verbas, como podemos ver nas alterações feitas por novas leis e emendas constitucionais. Mesmo depois de passados 34 anos de existência e de várias regulamentações, o salário educação teve, na Constituição de 1988, uma redação que já sofreu duas grandes modificações seu texto original. O texto que aparece na Constituição original sobre o Salário Educação vem sofrendo modificações para contornar os problemas gerados com as facilidades de mau uso das verbas. O texto original era

O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes (BRASIL. Constituição Brasileira, 1988, art. 212, § 5º).

A Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, suprime do texto “pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes” e coloca depois da palavra “recolhida” a expressão “pelas empresas”. Outra modificação acontece pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, já se adequando aos novos tempos da vinculação de verbas para educação, modificando o texto no seu âmbito de atuação. O texto que começava por “O ensino fundamental” é substituído por “A educação básica pública”, ou seja, atualmente o salário educação é fonte adicional de financiamento da educação básica pública.

A disputa pelos recursos do salário educação por muito tempo foi motivo de discussão, e sua repartição sofreu toda a sorte de jogos de interesses. Algumas vezes era usado como moeda de troca entre governo federal e governos sub-nacionais, outras vezes ao livre

⁴ SME - Sistema de Manutenção do Ensino. Cabe observar que até 1996, era possível às empresas optarem no sentido de que os recursos pagos fossem destinados à compra de vagas (oferta de bolsas) em escolas particulares. Esse era o SME. Após 1996, só permaneceram no sistema os alunos já beneficiados, até a conclusão do ensino fundamental.

arbítrio do governo federal e muitas vezes favorecendo políticos próximos ao governo. Castro (2001, p.21) comenta isto:

A expansão da arrecadação pela SME também possibilitou a expansão das aplicações financeiras, cujos rendimentos transformavam-se em ‘recursos próprios’ do FNDE, sem nenhum tipo de vinculação ao ensino fundamental, podendo ser gastos no atendimento das demandas de interesses dos dirigentes do FNDE⁵.

Farenzena (2006, p.86) reforça esta idéia escrevendo sobre a forma de repartição dos recursos determinada pelo Decreto Lei nº 1.422/75, que instituía a parte mínima dos recursos da cota federal que deveria ser destinada aos municípios. Essa parte era “[...]limitada, porém, a 25% da cota federal e mediante a concorrência entre projetos apresentados ao Ministério da Educação e Cultura (MEC). Tal mecanismo ensejou, muitas vezes, o clientelismo político [...]”.

Durante a existência do salário educação, no que tange à sua divisão entre os entes da federação, várias formas foram usadas. A Lei nº 4.440/64 colocava no seu parágrafo 4º nas letras ‘a’ e ‘b’ que seria depositada a metade para crédito do Fundo Estadual de Ensino Primário e outra metade em conta vinculada ao Fundo Nacional do Ensino Primário. Neste primeiro instante os municípios ficaram alijados do recebimento de verbas, e a aplicação do fundo estadual deveria ser gerenciada pelos conselhos estaduais de educação. A próxima mudança acontece com a edição do Decreto lei nº 1.422/75, que “alterou a distribuição dos recursos, ficando os estados com dois terços dos mesmos e a União com um terço” (FARENZENA, 2006, p.86). A mais recente normatização da distribuição dos recursos auferidos com esta contribuição é dado pela Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003, que coloca que o montante da arrecadação do Salário-Educação será dividido da seguinte forma entre os entes federados: (1) 10% ficam retidos na União, para aplicação na universalização da educação básica; (2) dos 90% que restam, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) efetua a seguinte distribuição: 1/3 como cota federal e 2/3 como cota estadual e municipal, creditada mensalmente em favor das secretarias de Educação dos

⁵ Cabe registrar que o FNDE é uma autarquia vinculada ao MEC, com um histórico que o vincula ao provimento de assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios, no que diz respeito à educação.

estados, do Distrito Federal e dos municípios para o financiamento de programas da educação básica .

O total do montante da ‘cota parte’, em cada estado, deve ser integralmente distribuído de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes de ensino (estadual e de cada município), baseando-se no Censo Escolar realizado pelo INEP⁶ no ano anterior.

Outras fontes de recursos para o financiamento da educação são as contribuições sociais, que fazem frente a gastos com programas suplementares (alimentação e assistência à saúde, por exemplo) da educação, determinadas, pelo Art. 208, inciso VII da Constituição Federal, 1988, previstas ainda pelo Art. 212, no seu parágrafo 4º; são programas a serem financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, visto que estes programas não estão no rol de despesas que podem usar verbas da MDE, ou seja, não podem contar com a vinculação de receita impostos à MDE.

As contribuições sociais a que se refere o Art. 212 e que tem sido usados pelo governo federal são: “[...] Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido da Pessoa Jurídica (CSLLP) e Contribuição sobre a Receita de Concursos de Prognósticos” (CASTRO, 2001, p.24). A Constituição Federal especifica no seu Art. 194 que “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” garantindo assim, segundo Castro, que a assistência ao educando esteja inserida dentro do rol de atividades a serem financiadas pelo orçamento da seguridade social.

Os programas de material didático-escolar e transporte também são suplementares, no entanto, estes dois podem usar verbas da MDE. O acompanhamento da utilização das verbas aplicadas nestes programas, por meio de conselhos sociais (PNAE-alimentação e PNATE - transporte escolar), trouxe também motivação para a realização deste trabalho.

Os conselhos que são objeto de estudo desta pesquisa são parte de uma nova legislação que tem como objetivo o acompanhamento das ações governamentais por parte da

⁶ INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

sociedade e que, por meio da descentralização, trouxe para os governos sub-nacionais a gestão dos programas.

O objetivo destes programas é diminuir as diferenças regionais e minimizar as desigualdades. São programas suplementares do governo federal, com gestão nos governos sub-nacionais, que aumentaram o volume de verbas alocado para estes governos, como coloca Afonso (2004, p.22): “Cresceram de importância as transferências regulares relativas ao FUNDEF e ao Sistema Único de Saúde (SUS), com critérios próprios, onde há um mínimo de planejamento e correspondência entre gastos e volume de transferências.” Ele fala de recursos que não tinham uma organização de repasses e preocupação de como eram utilizados e que em um passado não muito distante sofriam toda a sorte de desorganização e desmando, com transferências irregulares e sem um planejamento da sua alocação.

Outros programas, como o Bolsa Escola, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e o Programa Nacional de Alimentação escolar (PNAE), assim com o FUNDEF/FUNDEB também se constituem ações que incidem nos problemas das desigualdades regionais.

Os fundos e os programas suplementares da educação, que visam a garantir uma melhor qualidade da educação brasileira por meio de maior igualdade no acesso e permanência no ambiente escolar, trouxeram uma forma “à brasileira” de minimizar o problema de falta de verbas para educação e de garantir que os índices educacionais se aproximassem das metas dos acordos internacionais feitos pelo governo federal.

Os fundos fizeram um rearranjo de parte das verbas vinculadas a educação, como foi mostrado acima, com um confisco de parte das verbas dos municípios e dos estados, que são redistribuídas pelo número de alunos em cada esfera de governo, ficando a cargo da “[...] União complementar estes recursos sempre que, em cada estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar um mínimo nacionalmente estabelecido” (FARENZENA, 2006, p. 95).

Quanto ao financiamento dos programas (PNATE, PNTE, PNAE, EJA e PAED), basicamente provém de transferências federais. Para a EJA, o montante a ser repassado aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para que realizem os programas é determinado pela Lei Orçamentária Anual da União e gerenciado pelo Conselho Deliberativo do FNDE. O

PNATE é financiado, em parte, pela verba da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE); a outra parte provém do salário educação, cota federal. A Lei nº 10.880/04 prevê que os recursos repassados para os dois programas (EJA e PNATE) devem ser incluídos nos orçamentos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O PAED é financiado por recursos consignados ao FNDE, doações (nacionais ou internacionais, públicas ou privadas) e outras fontes que lhe forem destinadas (Lei nº 10.845/04, art. 4º). Já o PNAE tem uma estrutura própria de controle e de fiscalização, com conselho específico, diferenciando-se dos demais programas, cujo controle e fiscalização são exercidos pelo conselho do FUNDEF. Quanto ao PNAE, a “[...] principal fonte de recursos é oriunda da contribuição social do Salário-Educação, embora conte, também, com outros recursos provenientes de outras fontes, transferidos pelo Tesouro Nacional” (BITTENCOURT, 2007, p.47).

Todos estes programas terão um detalhamento maior, em um capítulo próprio, em que serão trabalhados, de forma mais ampla, seus financiamentos e objetivos.

1.2 CONTROLE SOCIAL

O controle sobre a administração pública tem, além da fiscalização das contas, a função precípua de dar transparência, publicidade e legitimidade aos atos dos órgãos responsáveis pela execução de políticas públicas. Controle, fiscalização e acompanhamento tomam um sentido muito próximo quando nos referimos aos conselhos sociais que atuam no controle social da administração pública. No entanto, esses termos não são sinônimos, embora muitas vezes sejam colocados em um mesmo patamar.

Uma das definições de controle social é trabalhada por Garelli (1986) no livro *Dicionário de política*. O verbete “controle social” é conceituado como intervenção da sociedade ou de algum grupo para o cumprimento da ordem estabelecida pelos membros dessa sociedade. Esse controle está situado dentro da sociedade e pode ser exercido incondicionalmente em atividades como: associação, clube, agremiações de todos os gêneros; mas também pode ser exercido pela sociedade sobre a administração pública.

No caso da adequação do sujeito ao grupo social, o controle é dividido em controle externo e interno. O primeiro é coercitivo e coloca sanções aos membros da sociedade que não se adaptam às normas e às leis. O segundo, o controle interno, é aquele em que o cidadão, ao somatizar as leis e normas, através do conhecimento dessas leis, forma uma consciência sobre os princípios, fundamentos e valores da sociedade.

Um dos modos de traduzir controle social é dado por Araújo e Sanchez (2005), que fazem uma discussão sobre a burocracia e os detentores do poder eleitos pela população, não importando a instância em que ocorra (nacional, estadual ou municipal). São trabalhadas questões relativas à corrupção, à falta de simetria do conhecimento da máquina pública e à formação do controle das administrações públicas. Um dos problemas de controlar as despesas e organizar a gestão administrativa que os detentores de cargos eletivos têm está situado no menor conhecimento das engrenagens da administração pública, sendo o termo “menor” usado em comparação ao conhecimento que os burocratas detém. Estes, muitas vezes, fazem uso desse conhecimento para obter vantagens sobre os administradores.

No entendimento dos autores, o controle do sistema administrativo/burocrático está dentro do poder de controle do Estado. Na sua visão, existem três delimitadores dos poderes da ação dos agentes do Estado: os freios sociais, os mecanismos de controle horizontal e o controle administrativo.

O primeiro dos três limitadores dos poderes ou ações dos agentes do Estado são os controles sociais ou freios sociais. Para o nosso estudo, este limite é o mais importante, uma vez que se refere ao controle exercido verticalmente, da sociedade sobre o Estado. Quando o regime político do país é a democracia, a mais importante instituição, para que tenha validade, em uma primeira instância, é a eleição, que, por sua vez, para obter legitimidade, deve acontecer dentro de normas legais que preconizam: liberdade de opinião, de associação e de imprensa e igualdade de condições, entre outros pré-requisitos. Deve ser organizada de forma que todos os participantes tenham condições de expressar sua opinião. Em democracias mais avançadas, os freios sociais conseguem outras formas de controlar ou incidir sobre as ações das administrações públicas. Uma forma de incidência da sociedade sobre o Estado é por meio de conselhos sociais, através dos quais a sociedade pode participar tanto na elaboração de políticas quanto no acompanhamento de programas como auxiliar das administrações

(exemplo: conselhos de educação) ou, ainda, como fiscalizadora das ações dessas administrações.

No Brasil, um exemplo de controle social da sociedade civil sobre alguns programas de executivos por meio de conselhos acontece principalmente nas áreas da saúde e da educação. Esse tipo de controle vem ganhando cada vez mais importância e espaço na constituição de uma democracia plena com participação ativa da sociedade.

Uma autora que trabalha essa perspectiva é Lobo (1990), que descreve o controle social, ligando-o a sociedade civil: “O controle social, enfim, é prerrogativa fundamental para o exercício da democracia no país, na medida em que, através dele, a população organizada pode participar ativamente da ação do poder público” (LOBO, 1990, p.8). Nota-se que o conceito acima trata de uma democracia com princípios de participação ativa da população, que vão além do simples ato de votar em eleições periódicas, quando são eleitos representantes da população. É uma democracia em que a população tem voz, durante todo o processo da gestão pública, no seu planejamento, controle, execução e avaliação, trazendo para a sociedade a responsabilidade por uma parte do controle dos administradores públicos. Os conselhos de acompanhamento dos programas governamentais colocam-se na vanguarda desses controles, trazendo para si a responsabilidade de acompanhar as ações dos gestores dos programas.

Os conselhos na área da educação datam do começo do século passado no Brasil, tendo sido usados para vários fins, como diz Leher (2004, p.30): “A experiência brasileira, sobretudo no campo da educação, mostra que todos os conselhos, seja no período imperial, na *velha* república ou após 1930, foram conselhos para amortecer os conflitos sociais”. O autor ainda faz uma crítica aos conselhos de educação no Brasil, mostrando que, historicamente, esses conselhos foram usados para afastar o tema da educação da agenda política do país, sendo patrimonialistas e conservadores.

O segundo tipo de controle que Araújo e Sanchez (2005) apresentam são mecanismos de controle horizontal, nos quais estão inseridas as instituições que fazem a fiscalização dos poderes públicos. Eles “envolvem a existência de instituições, agências e órgãos estatais detentores de poder, legal e de fato, de realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais contra atos delituosos de seus congêneres do Estado”

(ARAÚJO; SANCHEZ, 2005, p.142). Os tribunais de contas e o Ministério Público são, no Brasil, seus representantes e têm por atribuição o controle das ações dos três poderes e de outras entidades públicas.

A administração pública está sujeita ao controle interno e externo. O controle externo, que podemos identificar como controle horizontal, é exercido, segundo o Tribunal de Contas da União - TCU (2002), pelos poderes legislativos (União, estados e municípios), com o auxílio dos tribunais de contas dos estados e da União, como está explicitado no Art.71 da Constituição Federal, no caso da União. As funções do TCU, por exemplo, compreendem, entre outras, a função consultiva, em que o tribunal elabora pareceres técnicos “sobre as contas prestadas, anualmente, pelos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público da União, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional” (TCU, 2002, p.28). A função fiscalizadora “compreende a realização de auditorias e inspeções, e o acompanhamento de programas governamentais em órgãos e entidades federais” (TCU, 2002, p.27). Outra função de grande relevância é a judicante, em que “o TCU julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal” (TCU, 2002, p.29).

Outro exemplo: o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) tem como função “exercer, com a Assembléia Legislativa, na forma da Constituição, o controle externo das contas dos Poderes do Estado e, com as Câmaras de Vereadores, o mesmo controle na área municipal” (TCE-RS, 2008).

O controle externo em países como o Brasil é constituído por representação. Os representantes da população estão distribuídos no legislativo nacional (Câmara de Deputados e Senado), nos legislativos estaduais (Assembléia Legislativa) e nos legislativos municipais (Câmara de Vereadores), que têm, como uma das finalidades precípua, o controle das atividades do executivo do seu respectivo âmbito.

As contas e as ações dos poderes executivos são analisadas e julgadas por seus legislativos. Essa tarefa é explicitada na Constituição Federal, no Título IV, Da Organização dos Poderes, Do Poder Legislativo, Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, Art. 70:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Na continuação do controle externo a cargo do Congresso Nacional, o artigo 71 da Constituição explicita suas competências. Entre elas, podemos citar: a) apreciar as contas do Presidente da República; b) julgar as contas de administradores e responsáveis por bens e valores públicos; c) realizar inquéritos, inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos três poderes; d) apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal na administração direta e indireta.

Na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, no seu Art. 53, lê-se:

I - Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

II - apreciar os relatórios do Governador, sobre a execução dos planos de governo;

III - julgar, anualmente, as contas do Governador e, se este não as apresentar até trinta dias após a data fixada nesta Constituição, eleger comissão para tomá-las, determinando providências para punição dos que forem encontrados em culpa.

O mesmo ocorre nas câmaras de vereadores de cada município, que analisam e julgam as contas dos prefeitos municipais e de sua administração.

Um dos problemas ocorridos com freqüência nesse tipo de fiscalização é a subserviência corrente dos legislativos, os quais são aliados políticos do executivo, trazendo algumas dúvidas sobre como é feito o controle que deveria ser social. Por essa e outras questões é que existe a necessidade de que a sociedade esteja organizada e inteirada das ações dos governantes e daqueles que compõem sua administração.

O terceiro tipo de controle destacado por Araújo e Sanchez (2005) é o controle administrativo, que é exercido por cada poder de Estado sobre suas próprias atividades, mantendo-as dentro da lei, levando em conta as necessidades de serviços e obrigações públicas. É também denominado de controle interno, que, conforme o Tribunal de Contas da União, é exercido no interior de cada um dos três poderes (Executivo, Legislativo e

Judiciário) que compõem a administração pública, tendo como objetivo avaliar suas atividades e desempenhos.

A Constituição Federal, no seu artigo 74, especifica que o sistema de controle interno dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário acontecerá de forma integrada e tem como prerrogativas:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

As atribuições de controle interno na esfera federal de governo é exemplo para atribuições semelhantes definidas nos sistemas de controle interno dos governos estaduais e municipais brasileiros.

De todo modo, as reflexões aqui trazidas ajudam-nos a compreender os conselhos municipais de acompanhamento e controle social como instituições delimitadoras dos poderes de ação do Poder Público Municipal, caracterizando-se por impor “freios sociais”.

Os conselhos, ainda, podem ser vistos como instituições de apoio às instituições formais de fiscalização dos gestores públicos.

1.3 CAPITAL SOCIAL

Trazer a conceituação de “capital social” na dissertação tem como objetivo caracterizar o espaço de participação popular dentro dos conselhos, definir seus objetivos e qual a sua influência sobre a sociedade. A participação popular nos conselhos de acompanhamento dos programas voltados para a educação, dá a oportunidade de aproximar a sociedade com a gestão pública e também apresentar um novo conceito de organização participativa. O controle social do financiamento da educação pode construir no seu âmago um novo espaço em que a sociedade civil pode resgatar ou criar novas relações de confiança e companheirismo dentro do grupo, ou simplesmente manter a simples continuação das disputas locais e regionais.

Estes novos espaços oportunizam que a sociedade civil possa ter um novo experimento democrático, com trabalhos em grupo, com relações de proximidade e com necessidade de usar estes espaços para analisar, discutir, elaborar pareceres, discordar ou concordar entre si, sobre os atos da administração pública. Segundo Baquero (2007, p.33), a teoria do capital social reaparece

[...] em virtude da necessidade de encontrar canais efetivos de comunicação entre o Estado e sociedade além das organizações formais, que não têm conseguido desempenhar uma função eficiente de mediação e têm sido ‘substituídas’ por modalidades informais na promoção do desenvolvimento comunitário.

As discussões do conceito de ‘capital social’ estão intimamente associadas à diminuição das desigualdades sociais, ao combate à pobreza e ao desenvolvimento sustentável. Os programas suplementares da educação, como o de transporte e o de alimentação escolar, entre outros, em uma análise mais aprofundada, trabalham nesta mesma perspectiva, pois no momento em que estimulam a garantia do acesso e permanência dos alunos na escola, estão trabalhando na obtenção de resultados mais positivos nos problemas citados acima.

Es un hecho que el capital social comunitario complementa a los servicios públicos de diversa manera. En primer lugar, la participación a nivel comunitario asociativo puede ser clave para articular los servicios públicos con el hogar, lo que resulta especialmente importante para los programas destinados a la superación de la pobreza (O'CAMPO, 2003, p.30).

Fazendo um resgate histórico do conceito de capital social, Baquero (2001) aponta que este foi inventado várias vezes durante o século XX, muitas ocasiões trabalhando com a perspectiva do aumento da produção. Já na visão de Carpim, “parece existir um consenso em apontar Jane Jacobs (1961) como um dos primeiros a utilizar o conceito em seu trabalho *The Death Life of Great American Cities* quando se refere às redes de vizinhança urbana” (CARPIM, 2005, p.16).

No entanto, os dois autores concordam que é na obra de Pierre Bourdieu (1985) e Coleman (1990) que o conceito de capital social torna-se visível, sendo realizada a primeira análise conceitual sobre capital social. Este foi definido como “o agregado dos recursos reais ou potenciais que se vinculam com a posse de uma rede duradoura de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento e reconhecimento mútuo” (BORDIEU, 1985 apud CARPIM, 2005, p.16).

Fazendo uma comparação entre os conceitos propostos por Bourdieu e Coleman, Ranincheski (2007, p.172) coloca que

Se para Bourdieu a noção de confiança está relacionada à noção de pertencimento a um grupo e relações efetivas entre as pessoas que participam de um mesmo grupo social, para Coleman está referenciada a estas relações de autoridade e de confiança e as alocações consensuais de direitos para o estabelecimento das normas.

Outros autores expandem ainda mais o conceito e mostram o porquê da sua re-significação.

Hanifan fue uno de los primeros en utilizar el término “capital social” en círculos académicos, en 1916. Más recientemente, varios estudiosos han contribuido a popularizar el término y el concepto, entre ellos Bourdieu (1985), Coleman (1988), Fukuyama (1995), Narayan y Pritchett (1997), Portes (1998), Putnam (1995) y Woolcock (1998). Incluso antes de que estos era conocido por muchos científicos sociales, aunque lo hayan llamado de otro modo. Para muchos, el capital social es

como un vino añejo en una botella nueva: un viejo concepto con un nuevo nombre. Lo que ahora resulta diferente es que muchos científicos sociales y analistas reconocen el interés que comparten por el capital social y hablan del tema entre ellos (ROBISON; SILES; SCHMID, 2003, p.56).

Capital social está ligado a conceitos de associação, trabalho em conjunto ou em grupo, em busca de objetivos comuns. Durante o período da ditadura militar (pós 1964) no Brasil, a participação em atividades associativas que despertasse alguma visão social foi, em grande medida, considerada ilegal, fazendo com que sentimentos de confiança e preocupação com as questões sociais ficassem em estado letárgico. Com o retorno brasileiro à democracia surgiu na população a esperança de que em pouco tempo a situação social e financeira do país estivesse melhor.

No entanto, como o regime democrático não resolveu todos os problemas, a população entrou em um período de frustração com a política e com os detentores de cargos públicos, suscitando um sentimento de indiferença, marasmo e ceticismo na sociedade. Para Baquero (2007, p.16)

De maneira contrastante, se muito se avançou na dimensão democrática institucional, o mesmo não pode ser dito da equidade social. O desenvolvimento assimétrico desses elementos torna imperativo a institucionalização de políticas distributivas que incorporem uma melhor e mais eficiente representação política, uma educação voltada para a dimensão emancipatória e diretrizes que objetivem concretamente diminuir as diferenças sócio-econômicas do país.

Continuando dentro desse mesmo pensamento, Baquero (2001) expõe a necessidade de trazer à tona, no Brasil e também na América Latina, fatores que façam renascer os sentimentos perdidos e contribuam para o ressurgimento de associações que desenvolvam a ética e a confiança na sociedade.

Nessa perspectiva, as administrações públicas tornam-se catalisadores na promoção de espaços públicos que induzam o cidadão comum e a sociedade como um todo para a participação nas decisões das políticas públicas locais e nacionais, construindo um comprometimento com o desenvolvimento da cidadania no país, promovendo espaços de informação e de empoderamento da sociedade e sedimentando caminhos para a construção de soluções para os problemas sociais por meio das ações individuais e coletivas da sociedade.

Com o advento da redemocratização, a população pôde voltar efetivamente à participação nas questões mais amplas da vida nacional. Em alguns lugares, inclusive por iniciativa dos poderes municipais e estaduais, ocorreram mecanismos como o Orçamento Participativo em Porto Alegre (implementado a partir do início dos anos 1990) e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) no Rio Grande do Sul, entre outras experiências de participação popular. No ordenamento constitucional, legal e normativo que foi sendo elaborado a partir do período de redemocratização, um papel de relevo é conferido à sociedade civil em termos de participação nos rumos da Nação. Nesse ordenamento, a participação social através de conselhos, por exemplo, nas áreas da educação e da saúde, é fortemente estimulada. Também é de destacar as iniciativas de estados e municípios de criar formas alternativas de gestão pública que acolhem a participação social, como é o caso dos orçamentos participativos ou consultas populares para definição quanto às despesas públicas. A legislação que seguiu à abertura democrática coloca cada vez mais para a sociedade a responsabilidade de participar nas decisões dos rumos da Nação, seja ‘simplesmente’ pelo voto dado aos que governam, como participando em conselhos de acompanhamento, como da saúde e da educação, quer no orçamento dos municípios e dos estados ou em fóruns que tentam auxiliar os governantes durante sua gestão.

Quando falamos de participação da sociedade na ajuda do controle dos gastos públicos e da participação da sociedade nos conselhos de acompanhamento dos programas de financiamento suplementares da educação, estamos evocando o artigo 37 da Constituição Federal “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

O objetivo da participação da sociedade no acompanhamento das gestões dos programas citados, está repleto da necessidade das administrações públicas, e em especial, dos governos sub-nacionais, em trabalhar com os princípios evocados acima. Quando nos referimos aos conselhos da educação ou saúde estamos nos referindo ao melhor uso das verbas destinadas a estes setores, com o intuito de diminuir as desigualdades sociais, fazendo com que esta participação e engajamento criem um ambiente virtuoso de eficiência e eficácia das administrações públicas, com a participação da sociedade civil nos governos, aumentando a publicidade dos programas e da administração pública e a moralidade dos mesmos.

O capital social tem seus princípios alicerçados na participação, na confiança e na cooperação. Quanto mais confiança o grupo tem entre seus componentes, mais elos de cooperação se solidificam. Estes são os pilares do capital social. No entendimento de Baquero (2001, p. 36), “O argumento central da teoria do capital social sustenta que a participação em associações voluntárias gera normas de cooperação e confiança entre os membros e que essas normas são exatamente aquelas exigidas para a participação política”. Criam-se na sociedade padrões de comportamento mais democráticos e participativos, acarretando uma mudança cultural nessa sociedade.

Fukuyama (2003, p.37) trabalha dentro dessa perspectiva, traz seu conceito e o amplia, colocando a mudança cultural como agente deste capital,

Una de las objeciones al concepto de capital social es, como veremos, que todavía no existe un acuerdo general sobre qué se entiende por tal. Emplearé mi propia definición: el capital social son normas o valores compartidos que promueven la cooperación social. Dentro de esta perspectiva, el capital social es una manera utilitaria de mirar la cultura. La cultura tiende a considerarse como un fin en sí misma, lo que es innegable, como una forma de expresión creativa. Pero también desempeña un papel funcional muy importante en toda sociedad, ya que es el medio por el cual grupos de individuos se comunican y cooperan en una gran variedad de actividades.

Essa mudança cultural de participação da sociedade civil no trato da coisa pública tem como intuito modificar o comportamento da sociedade, fazendo com que aumente a preocupação com as administrações públicas, induzindo a uma maior transparência e eficiência dessas administrações. A aproximação da sociedade ao Estado cria um diálogo mais próximo entre os dois, aumentando o grau de comprometimento de ambos os lados.

O tema ‘capital social’ discutido na abertura do Conferencia da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) reforça as dimensões da diminuição das desigualdades sociais do progresso e do desenvolvimento sustentável. As mesmas que tentam atingir os programas estudados nesta dissertação. Como coloca O’Campo⁷ (2003, p.25), são essas dimensões que nos levam a [...] “dialogar con espíritu constructivo y a la vez crítico acerca de los posibles usos del capital social, como una herramienta destinada a incrementar la eficacia de las políticas de lucha contra la pobreza.”

⁷ Secretário Executivo da CEPAL.

Em todo o momento deste texto, como também na constituição dos conselhos de acompanhamento dos programas da educação, o objetivo, em última instância, é a melhoria da qualidade da educação e, por subsecutivo, a melhoria da qualidade de vida da população com a diminuição da pobreza, em especial, nas comunidades com alto grau de vulnerabilidade e material e social. A constituição dos conselhos torna-se mais um espaço de discussão dos objetos públicos e neste íterim o capital social se estabelece como algo que pode catalisar esforços para a obtenção desses objetivos.

Nessa linha de pensamento, O'campo (2003, p.26), no encontro da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), chama seus pares para o debate,

Entendemos el capital social como el conjunto de relaciones sociales caracterizadas por actitudes de confianza y comportamientos de cooperación y reciprocidad. Se trata, pues, de un recurso de las personas, los grupos y las colectividades en sus relaciones sociales, con énfasis, a diferencia de otras acepciones del término, en las redes de asociatividad de las personas y los grupos. Este recurso, al igual que la riqueza y el ingreso, está desigualmente distribuido en la sociedad. De allí surge la pregunta central de esta reunión: ¿Cuál es la contribución que se puede esperar de instrumentos de creación y movilización de capital social para poner en marcha políticas sociales efectivas de reducción de la pobreza?

A participação em organizações voluntárias faz com que o cidadão se engaje e se comprometa com as atividades propostas pelo grupo, tornando-se parte atuante dele como realizador da atividade e não mero espectador. Transportando essa participação para a vida política, mesmo que não de forma linear, os participantes das associações provavelmente terão uma maior clareza, discernimento e informação sobre a atuação dos políticos e, no caso deste trabalho sobre os conselhos de acompanhamento, de seus programas.

As organizações sociais no Brasil, como em toda a América Latina, durante muitos anos sofreram com práticas nefastas das administrações públicas e com as instabilidades da democracia e dos governos, fazendo com que a população diminuísse a confiança nas instituições públicas, o que leva a concluir que,

[...] uma sociedade que exhibe padrões tradicionais de comportamento político (clientelismo, personalismo, familismo amoral e patrimonialismo) e que convive com a corrupção institucionalizada, pode ser explicada, em grande parte, pelo fato de que os cidadãos não têm investido suficientemente na acumulação de capital social (BAQUERO, 2001, p. 29).

O processo de formação cultural do povo brasileiro, baseado nos comportamentos políticos citados acima e acrescido do desgaste ocorrido pela falta de participação da sociedade nos rumos do país, foi potencializado pelos que governaram o Brasil. Dada a ditadura militar, como foi citado acima, ficaram seqüelas profundas na constituição sócio-política e cultural da atual geração brasileira, expondo as fragilidades, as causas e os motivos da tênue participação da sociedade na fiscalização das atitudes dos governantes. Isso mostra que “A tradição autoritária, bem como a instabilidade política permanente não tem proporcionado as bases fundamentais para a construção e a consolidação de uma cultura política ativa e fiscalizadora” (BAQUERO, 2001, p.63), promovendo um distanciamento entre o Estado e a sociedade.

No entanto, mesmo com pouco tempo da redemocratização no país, apesar de todas as ondas de instabilidades políticas, e com poucas décadas de liberdade de expressão e de eleições gerais, vêm consolidando-se a valorização da participação da sociedade na construção da democracia e na fiscalização dos atos dos governos. Isso mostra, ainda que de forma elementar, que a sociedade civil brasileira inicia um processo de mudança cultural, como expressou Fukuyama no seu discurso exposto acima, e uma preocupação com a sua atuação nos mais diversos fóruns, onde são discutidos os rumos do país.

Para um melhor entendimento de capital social, Robison, Siles e Schmid (2003) dividiram o capital social em classes e intensidade de relação de solidariedade, baseados em quem participa ou como acontece seu engajamento. Segundo os autores, as classes para poder distinguir entre as diversas formas de capital social, as definimos como capital social de união (*bonding social capital*), de vinculação (*linking social capital*) y de aproximação (*bridging social capital*).

- El **capital social de unión** puede caracterizarse por intensos sentimientos de conexión, que pueden incluir sentimientos de preocupación, afecto e interés por el otro como los que existen entre los miembros de una familia, en las parejas

comprometidas, entre las personas que han sido socios comerciales durante mucho tiempo o los miembros de una minoría oprimida.

- **El capital social de vinculación** (piénsese en los eslabones de una cadena que tienen el mismo tamaño y resistencia y están sometidos a la misma tensión) existe en relaciones sociales medianamente estrechas y en la mayoría de los casos se basa en puntos de coincidencia adquiridos, a veces derivados de compromisos a mediano plazo. El capital social de vinculación puede caracterizarse por sentimientos moderadamente intensos de conexión, como el respeto, la confianza y el compañerismo que pueden existir entre colegas, compañeros de trabajo, personas que realizan tareas parecidas o que comparten responsabilidades similares, y los miembros de un mismo club, comunidad o equipo deportivo.
- **El capital social de aproximación** (imaginemos un puente que conecta dos masas continentales de diferentes superficies, recursos y poblaciones) existe en las relaciones asimétricas entre personas que tienen pocos puntos de coincidencia, un contacto personal limitado y a menudo diferencias importantes en cuanto a los recursos que poseen. El capital social de aproximación puede caracterizarse por sentimientos asimétricos de conexión, como los que pueden existir entre un empleador y un empleado, un profesor y un estudiante, una persona famosa y un admirador, el gobernante de un país y un ciudadano, una autoridad política y un elector, o un estudiante y una persona notable de tiempos pasados (ROBISON; SILES; SCHMID, 2003, p. 62).

Os conselhos podem ser inseridos em capital social de vinculação e caracterizam-se por um sentimento moderado de vinculação, pois seus componentes, como veremos nos resultados da pesquisa, mantêm uma relação dentro do âmbito do conselho, não tendo quase nenhum laço afetivo e muito menos relação assimétrica de poder um sobre o outro. Outra caracterização que leva para esta classe de capital social é que as respostas colocam haver dentro do conselho um sentimento de respeito, confiança no trabalho dos pares, tendo o companheirismo como característica presente na maioria das respostas. Os conselheiros, mesmo tendo pouco tempo de convívio ou de conhecimento, estão imbuídos de um mesmo objetivo e fazem parte do conselho com o intuito de que haja uma melhor administração dos recursos à disposição dos fundos e dos programas, os conselheiros compartilham de um mesmo senso de responsabilidade pelas coisas do conselho.

O uso do conceito de capital social parte da participação da sociedade civil na fiscalização dos programas governamentais (PNATE, PNAE, FUNDEF entre outros) por meio dos conselhos, o que proporcionou a formulação de alguns questionamentos: a) A formatação dos conselhos e a forma como são escolhidos os conselheiros vêm produzindo um acréscimo de capital social? b) A participação da sociedade civil é de forma voluntária? Sendo a resposta uma negação, existe um ganho no capital social? c) Existe uma relação de confiança e cooperativismo nos integrantes dos conselhos? Estes questionamentos trouxeram

à tona uma preocupação que é exposta por Baquero (2001): o capital social deve elevar os padrões de participação da sociedade. Esta, por sua vez, eleva o nível de capital social. Esse não deve ser confundido, contudo, com pacto entre sociedade e Estado, pois o Capital social vai mais fundo nas relações de participação e criticidade do cidadão em relação ao mundo a sua volta.

Também Woolcook (2000 apud CHIRSTOVAM, 2003, p.18) trabalha na perspectiva do aumento do capital social dentro da relação entre o estado e a sociedade.

O primeiro aspecto que deve ser observado, segundo o autor, é o senso constitucional pelo qual o Estado garante ou não a igualdade de direitos e oportunidades para todos, independente de gênero, raça ou credo. O segundo, é o senso moral de disposição, na qual os cidadãos tenham assegurado formas de participação coletivas que motivem suas ações. O terceiro, é a consequência apropriada de um Estado que desempenhe um papel de árbitro público das políticas envolvendo os recursos coletivos.

Dentro do ponto de vista de participação, engajamento, responsabilidade social e da relação entre o Estado e o cidadão, a pesquisa empírica trabalhou algumas questões com o intuito de diagnosticar se havia ganho de capital social com a atuação e o trabalho nos conselhos. Por exemplo:

- a) Qual a relação com os demais conselheiros?
- b) Existe cooperação entre os conselheiros? (cooperação contrária a conflito)
- c) O conselho consegue fazer com que mais pessoas participem de atividades sociais, de controle ou assistenciais?
- d) Como conselheiro, você se sente representante do seu segmento?
- e) O conselheiro tem comunicação com o segmento que ele representa?
- f) Você acredita que o conselho consegue formar novas lideranças na sociedade civil?

- g) Sua participação no conselho aumentou seu engajamento em outras atividades de cunho social ou político?
- h) Tem hábito de conversar sobre política e os problemas do país?
- i) Qual destes motivos levaria a sociedade a não participar de conselhos?
 - as necessidades financeiras, pois usa o tempo que seria de participação em trabalho que traga renda e sustento para a família;
 - a falta de conhecimento sobre os programas e o conselho;
 - por crer que não são capazes de participar;
 - por não terem formação suficiente;
 - por não quererem se responsabilizar;
 - outros, qual?
- j) A participação no conselho pode melhorar o país?
- k) A sua participação no conselho fez com que você procurasse outras atividades de cunho social ou assistencialista?
- l) A participação no conselho aumentou sua cooperação e confiança no grupo?
- m) Durante sua participação no conselho, você se reuniu com outros conselhos ou entidades que tratassem de questões sociais?
- n) Sua participação no conselho aconteceu por qual motivo?

A formação de capital social por meio da participação da sociedade nos conselho de acompanhamento (FUNDEF/FUNDEB e PNAE), pode resultar em uma mudança cultural, revertendo em benefício para esta sociedade.

A pesquisa trabalhou dentro da linha de reconhecer a formação de capital social, durante a atuação dos conselheiros nos seus respectivos conselhos, e se este ganho de capital social surte algum efeito em relação à gestão dos programas e nos problemas de desigualdade social, como é colocado pelos teóricos que foram aqui considerados.

1.4 EMPODERAMENTO (*EMPOWERMENT*)

A participação da sociedade civil no controle da administração pública e, em muitos casos, na formulação das políticas e dos orçamentos, mesmo que de forma incipiente, vem tomando corpo desde a redemocratização do país. Com a nova concepção de gerenciamento público, a administração pública vem usando formas diferentes nas relações sociais, bem como em todos os aspectos do cotidiano da sociedade.

Atividades como a de acompanhamento dos programas sociais por meio de conselhos, de engajamento na formulação de parte dos orçamentos públicos e de comprometimento nos assuntos relativos à administração dos governos fizeram com que os atores sociais que compõem esses novos ambientes tivessem a necessidade de criar ou aumentar o empoderamento na sociedade.

Empoderamento está sendo trabalhado, nesta pesquisa, para dar significação ao aumento da participação efetiva e comprometida da sociedade civil e dos cidadãos e ao maior conhecimento da sociedade sobre suas reais possibilidades de intervir de forma efetiva na administração pública, trazendo para o debate seus setores mais excluídos. Durante a pesquisa, tive a preocupação de utilizar empoderamento, bem como suas funções, seus princípios e os modos como atua na constituição de uma cidadania plena, apontando também sua importância na formação dos conselhos.

Empoderamento evoca relações de poder – o “termo empoderamento chama atenção para a palavra poder e o conceito de poder enquanto relação social” (DEERE; LEON, 2002, p.53). A constituição dos vários conselhos envolvidos no controle público e distribuídos entre os diversos níveis de governo, na esteira da política brasileira de descentralização, vem modificando as relações de poder. Esse poder, segundo as autoras citadas acima, pode ser dividido em quatro formas: “*poder sobre, poder para, poder com e poder de dentro*”.

Poder sobre representa a estaca zero de um jogo: o aumento no poder de alguém significa uma perda de poder para outra pessoa. Por outro lado, as outras três formas - poder para, poder com e poder de dentro de – são todas positivas e aditivas: um aumento no poder de uma pessoa aumenta o poder total disponível ou o poder de todos (DEERE; LEON, 2002, p.53).

Discutindo empoderamento como uma relação de poder, como indicam as autoras, e fazendo uma analogia com os conselhos de acompanhamento, trabalho na perspectiva de que nos conselhos está presente a forma de “poder para”, pois não existe uma perda de poder por parte do executivo, e sim um aumento para a sociedade. No mesmo momento em que os legisladores transferem para a sociedade, em conjunto com a administração pública, o acompanhamento da gestão dos programas, eles não retiram do gestor público o livre arbítrio (dentro dos parâmetros da legislação) de gerir os programas segundo sua ótica.

Trabalhando do ponto de vista da participação da sociedade civil, não somente na administração pública, mas em toda a vida cotidiana, Paulo Freire apresenta a alfabetização como condição básica para o empoderamento da sociedade: “Alfabetização não é o equivalente de emancipação; de modo limitado, mas fundamental, ela é a precondição para o engajamento em lutas em torno tanto de relações de significado, quanto de relação de poder” (FREIRE; MACEDO, 1990, p. 11). A preocupação dos autores é com uma alternativa de construção de uma cidadania plena em que a sociedade construa empoderamento por meio de uma alfabetização crítica, compondo um conjunto de atitudes para que a sociedade se torne autocrítica e respeite o caráter histórico de sua experiência.

Empoderamento, em Paulo Freire, mais do que **se apoderar**, em uma relação simples de tomada de poder, é construir uma cultura de participação ativa e consciente, tendo a alfabetização, a participação e o engajamento em atividades relacionadas ao cotidiano como condição básica.

Em sentido mais radical, a alfabetização crítica significa fazer com que a individualidade de cada um esteja presente como parte de um projeto moral político que vincula a produção de significado à possibilidade da ação humana, da comunidade democrática e da ação social transformadora (FREIRE; MACEDO, 1990, p.15).

Temos aqui, então, dois componentes indissociáveis ligados ao empoderamento: (criação de) capacidade e disposição (a individualidade engajada num projeto coletivo). A alfabetização e o empoderamento tomam epistemologicamente significado único no pensamento de Freire. Em momentos diferentes, seus conceitos e suas possibilidades de uso imbricam-se e trilham um caminho de luta para que a sociedade se torne agente ativo da sua

existência, modificando e aperfeiçoando as relações estabelecidas no seu cotidiano e na sua relação com o mundo.

Como parte de um projeto político definido, uma teoria radical de alfabetização precisa produzir uma visão da ação humana restaurada mediante formas de narrativa que atuem como parte de uma pedagogia de *empowerment* [...] centrada dentro de um projeto social que vise a intensificar a possibilidade humana (FREIRE; MACEDO, 1990, p.11).

Na perspectiva das políticas públicas, empoderamento “é entendido como o processo de fortalecimento dos recursos e capacidades dos setores pobres e excluídos para participar do processo decisório e da implementação de decisões públicas que afetam suas vidas” (MELO, [200-?], p.2). Amplio o conceito de excluídos para todos aqueles que estão fora do processo de decisão ou que somente exercem seu direito de voto em eleições. Com a democratização do país, e principalmente com a edição da Constituição de 1988 e suas leis associadas, emergiram espaços em que a cidadania pôde atuar com mais intensidade nos processos de decisão das políticas públicas.

Com esse novo processo de construção política do país, muitos espaços, principalmente nas políticas sociais, nas áreas da saúde, assistência social e educação, foram conquistados, criando uma maior adesão dos cidadãos à construção democrática. A participação nas eleições para diretores de estabelecimento escolares, os conselhos de acompanhamento e fiscalização, ou Fundos Municipais de Apoio Comunitário (FUMACs), ou, ainda, os Orçamento Participativos (OPs) e a autonomia financeira das escolas são exemplos de que, quando a participação se torna efetiva, passa a constituir-se em um dos alicerces na construção de empoderamento.

Reforçando a idéia de participação social, Guareschi, analisando empoderamento na visão de Freire, diz que, “dentro do amplo referencial freireano, é importante realçar que o empoderamento não é apenas um ato psicológico, individual, mas um ato social e político” (STRECK et al., 2008, p.165).

No artigo que desenvolve a temática sobre *empowerment*, Melo ([200-?]) coloca quatro papéis principais do empoderamento no processo de desenvolvimento. O primeiro dos papéis é mostrar que a simples participação da sociedade civil nas políticas públicas já é de

grande valia, independentemente da maior ou menor eficiência ou eficácia de sua participação. Corroborando com essa idéia, minhas experiências como gestor público mostram-me que os pais, quando chamados a opinar, se comprometem com o cotidiano escolar, tornando-se mais responsáveis pela escola e pela educação.

Um segundo papel do empoderamento são os efeitos importantes que ele produz na sociedade em relação à administração pública. Em conjunto com outros fatores, como participação, capital social, controle social e transparência, tem provocado uma maior eficiência na administração e nas políticas públicas, bem como no modo da formulação dos programas de proteção social.

O terceiro papel importante do empoderamento refere-se à distinção entre o impacto de uma política pública e os mecanismos pelos quais esse impacto ou resultados finais foram obtidos. Este fato permite uma análise mais apurada dos mecanismos de formulação e avaliação das ações governamentais, trazendo-lhes mais transparência.

O quarto papel do empoderamento é buscar a promoção da igualdade e a capacitação da sociedade civil para exercer influência sobre a ação governamental e na responsabilização dos agentes públicos e governantes quando da formulação e implementação dos programas sociais, não buscando simplesmente a igualdade de condições sociais, mas sim uma maior participação nos processos decisórios e nas ações administrativas dos governos.

Vários problemas dificultam o empoderamento da sociedade, principalmente dos grupos mais pobres e excluídos. Nos governos centralizadores, a participação da sociedade nos rumos das políticas públicas é inexistente, visto que o poder público não abre espaços para acontecer a aproximação entre a maioria dos cidadãos e o processo das escolhas das políticas e ações governamentais. Quando acontece abertura dos processos políticos, a não-participação e, por conseguinte, o não-empoderamento da sociedade se dão por outros fatores: os pertencentes às classes mais baixas, que culturalmente são excluídos do processo de decisão, ficam mais expostos aos malefícios da democracia representativa e apresentam-se mais vulneráveis à compra de votos, à intimidação moral e financeira e à cooptação por meio da barganha por emprego ou outros benefícios pessoais.

Outro problema que dificulta o empoderamento é o ceticismo de grande parte da população em relação às administrações públicas, provocado por escândalos e desmandos

promovidos por executivos em todos os níveis, bem como por membros do judiciário e do legislativo. Potencializando esse ceticismo, a sociedade tem que conviver com a impunidade dos corruptos, o que faz com que ela transfira sua indignação e ceticismo para a não-participação em eventos e espaços que propiciem a formação de empoderamento e de capital social.

Melo ([200-?]) aponta quatro fatores como principais limitadores da ação coletiva dos grupos mais pobres e excluídos, definindo-os como *desempowerment*. O primeiro refere-se aos custos de participação dos grupos mais pobres; tendo necessidades financeiras, usam o tempo que seria de participação em trabalho que possa lhes trazer renda e sustento para sua família. O segundo fator está ligado ao baixo nível de informação relevante sobre as políticas públicas que esses grupos detêm; por esse motivo, não existe uma mobilização de seus membros de forma apropriada, o que torna sua participação quase inexistente. O terceiro fator é o baixo poder de barganha nos momentos de negociação; como não têm um bom poder de troca, ficam mais vulneráveis nos acordos com os governos, burocratas e com os agentes do mercado. O último fator “é a baixa efetividade das instituições políticas formais em contextos marcados por altos níveis de pobreza, exclusão social e desigualdades multidimensionais” (MELO, [200-?], p. 6). Como esses grupos estão expostos aos fatores acima, sofrem com a falta de responsividade dos agentes governamentais, ficando mais vulneráveis ao clientelismo e à corrupção.

Acrescento um quinto motivo para o não-empoderamento, que pode ser causado pelo ceticismo da sociedade. Por não acreditar que sua participação possa, de alguma forma, ajudar na mudança ou na melhoria dos programas ou das administrações públicas, a sociedade não se sente motivada a participar das atividades de controle promovidas pelos governos, no caso, os conselhos de acompanhamento, ou de outras atividades que possam fazer uma aproximação da sociedade com a administração pública.

Podemos ainda apontar que muitos administradores públicos, eleitos ou não (caso de secretários), não têm como forma de administrar ou como política de gestão a aproximação da sociedade, fazendo com que muitas iniciativas que poderiam empoderar o cidadão, como os conselhos de acompanhamento, as eleições para diretores de escolas e a formação de conselhos de bairros ou escolares, não sejam incentivadas pelos gestores públicos. Nesse

sentido, a democracia brasileira ainda engatinha na participação efetiva da sociedade nas questões relativas à administração pública.

Na visão de Baquero (2007, p.39), identificam-se duas formas diferentes de empoderamento das pessoas:

Em primeiro lugar, identificam-se as fontes institucionais-formais (partidos, Congresso, judiciário) como elementos de empoderamento formal, ou seja, a disponibilidade legal e formal que as pessoas têm para encaminhar suas reivindicações. [...] Numa segunda dimensão se identificam os fatores não-institucionais de empoderamento. Nesta dimensão se incluem organizações e atores sociais que contribuem para dar protagonismo aos cidadãos, à margem das instituições formais, com estratégias de empoderamento informal.

Coloco os conselhos de acompanhamento numa terceira opção de empoderamento, pois estão numa intersecção entre as fontes institucional-formal e as não-institucionais de atuação. Os conselhos de acompanhamento constituem-se em uma nova forma de participação da sociedade na administração pública (nesta nova etapa da democracia brasileira). Não podemos colocá-los na fonte institucional, pois não têm a mesmas atribuições das instituições citadas pelo autor. Ao mesmo tempo, não podem ser colocados como instituições não-formais, visto que sua constituição está prevista em lei e fazem parte de uma forma nova de atuação da sociedade. Os conselhos não estão à margem das instituições formais, e sim devem ser organismos de apoio tanto aos partidos quanto ao legislativo, ao judiciário e ao executivo.

Também não podemos ligar os conselhos de controle social à classe social, como é exposto por Freire (apud SHOR; FREIRE, 1986, p.137): “[...] compreendo o *empowerment* como o *empowerment* de classe social. Não individual, nem comunitário, nem meramente social, mas um conceito de *empowerment* ligado à classe social”, pois os mesmos são formados por uma composição de vários setores da sociedade; no entanto, isso não quer dizer que não possa haver ou que não seja importante o empoderamento dos conselheiros. O autor, referindo-se ao empoderamento individual, diz que esse tipo de empoderamento, se não é “[...] suficiente no que diz respeito à transformação da sociedade, como um todo, é *absolutamente necessário* para o processo de transformação social” (SHOR; FREIRE, 1986, p. 135).

A pesquisa trata de olhar, no estudo de caso, qual o grau de aproximação do conselho com as instituições e se, em algum momento ou de alguma forma, os membros dos conselhos ligados à educação empoderaram-se através do conhecimento das suas funções como conselheiros e se conseguem ter uma visão crítica dos programas que acompanham ou controlam, intervindo no sentido de construção de projetos coletivos para a educação e para a transformação social. Outro objetivo do estudo foi definir quais as causas e as conseqüências do empoderamento ou não dos conselheiros.

Durante a pesquisa, surgiram alguns questionamentos quanto à existência ou não de empoderamento do conselheiro durante sua atuação nos conselhos. a) Existe diferença entre controlar e fiscalizar? b) O conselho controla, fiscaliza ou faz os dois? c) Você conhece as atribuições dos conselheiros? d) Qual seu conhecimento sobre o programa? (FUNDEF, PNATE, PAED, BOLSA ESCOLA 'FAMÍLIA', EJA, PAQ ou PNAE); e) Qual tempo você usa para participar das reuniões e controle? f) O controle por meio de conselho. g) A participação no conselho capacita a sociedade civil para exercer influência sobre a ação governamental e na responsabilização dos agentes públicos e governantes quando da formulação e implementação dos programas? h) Tem hábito de conversar sobre política e os problemas do país? i) Sobre atividades para conhecimento do programa (cursos, palestras, vídeos, outros).

Esses questionamentos fizeram parte da pesquisa empírica, com a proposta de situar os conselhos quanto à formação de empoderamento e à sua influência na administração dos programas. Isso porque, segundo Baquero (2007), a simples construção de instituições democráticas não é suficiente, elas devem funcionar.

2 TRILHAS CONTEXTUAIS

Neste capítulo da dissertação estão expostos os programas que são acompanhados pelos dois conselhos pesquisados (CMACS/FUNDEF e COMALES). O primeiro programa apresentado é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o segundo programa é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o terceiro é o Programa Educação de Jovens e Adultos, o quarto são os programas Programa Nacional De Transporte Escolar (PNTE) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o ultimo programa apresentado é o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED). Ainda compõem este capítulo uma exposição do histórico, da educação e da economia da Cidade de Triunfo.

2.1 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF) E FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)

A pesquisa foi realizada na transição entre o FUNDEF e o FUNDEB. Neste texto, serão expostas informações relativas aos dois fundos, uso de fontes de financiamentos, os públicos atingidos e suas diferenças na legislação e no controle público e social, com base na legislação. Serão abordadas a formação do FUNDEF e sua transformação em FUNDEB, a sinopse da formatação das leis e algumas semelhanças e diferenças entre FUNDEF/FUNDEB. Também serão explanadas as funções, a composição e os objetivos do conselho de controle social dos fundos.

Com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), o cenário da educação no país tem uma mudança de rumos. Com a constituição desse fundo, houve um rearranjo da distribuição das verbas da educação e uma clara guinada para acentuar a valorização do ensino fundamental em detrimento das outras modalidades. Na época de sua implementação, muitos

questionamentos foram levantados, e previsões passaram a ser feitas sobre os novos rumos do financiamento e da distribuição de responsabilidades entre os entes da federação. Em alguns aspectos, as previsões se confirmaram, em outros não. Um dos problemas do FUNDEF, exposto pelos críticos do programa, era a prioridade no ensino fundamental em detrimento das outras etapas da educação, o que foi resolvido, em parte, com a aprovação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

A Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB) de 1996 trabalham na perspectiva da educação, segundo Castro (2001), como um direito social, ligado ao mundo do trabalho e das práticas sociais, colocando a família e o Estado como os responsáveis pela sua garantia. Ambas também tiveram a preocupação de estabelecer as fontes de financiamento da educação.

Parte do financiamento de educação, conforme Farenzena (2006), provém da vinculação de impostos próprios dos entes da federação, assim como de transferências desses impostos. Outra parte que tem relevância no aporte de verbas é a contribuição social do salário educação, assim como outras contribuições e receitas de incentivos fiscais. Outra fonte, ainda, são as operações de crédito com agências internacionais.

Uma diferença importante entre o FUNDEF/FUNDEB e os programas apresentados neste estudo (PNATE, PNTE, PNAE, EJA e PAED) é que esses fundos são do grupo composto pela verba vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação (MDE). Essa subvinculação diz respeito à proporção de 25% da arrecadação de impostos que estados, Distrito Federal e municípios são obrigados, por força de lei, a gastar com educação.

No histórico e nas motivações da formação do FUNDEF, Farenzena aponta:

O Poder Executivo Federal, considerando a prioridade do ensino fundamental e situando a questão salarial do magistério como o “nó górdio” de todo o sistema educacional, enviou ao Congresso Nacional, em 1995, uma proposta de Emenda Constitucional, aumentando a subvinculação de recursos dos estados e dos municípios para o ensino fundamental e criando um fundo para redistribuição equalizadora de parte significativa desses recursos (mais tarde chamado de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef) (FARENZENA, 2006, p. 94).

O FUNDEF, como já foi mostrado no capítulo que trata do financiamento da educação, foi aprovado por meio da Emenda Constitucional 14/96. Era composto por parte dos 60% da verba da MDE dos estados e dos municípios que deveriam ser destinados ao ensino fundamental, sendo vedado seu uso na educação infantil, ensino médio e educação superior, bem como em instituições privadas. A regulamentação do Fundo deu-se por meio da Lei nº 9424/96. Em cada estado, o Fundo era composto por 15% da receita do governo estadual de Fundo de Participação dos Estados (FPE), ICMS – cota estadual e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – exportação, assim como 15% das receitas de cada município do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – cota municipal, IPI – exportação e ICMS – cota municipal¹.

A composição orçamentária do FUNDEB traz uma nova relação de contribuições e impostos de estados, DF e municípios: a) Fundo de Participação dos Estados – FPE; b) Fundo de Participação dos Municípios – FPM; b) Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; d) Fundo do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações; f) Desoneração de Exportações [LC 87/96]; g) Imposto sobre Transmissão Causa *Mortis* e Doações – ITCMD; h) Imposto Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; i) Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios. Ainda consta no financiamento do FUNDEB, pelo Art. 6º da Lei nº 11.494/07, que “a complementação da União será de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos [...]”.

Esses impostos não foram integralizados no primeiro ano de vigência do FUNDEB. Há um parcelamento na incorporação, por ano, como mostra o quadro colocado no texto do financiamento da educação.

A distribuição de recursos, tanto do FUNDEF quanto do FUNDEB, é automática. No FUNDEF, era calculada com base no número de alunos do ensino fundamental (exceto EJA); no FUNDEB é calculada a partir da matrícula de todos os alunos da educação básica pública presencial (art. 8º da Lei nº 11.494/07), mas apenas as matrículas das áreas de atuação prioritária de estados e municípios.

¹ Tanto no FUNDEF quanto no FUNDEB são incorporados recursos recebidos pelos estados e municípios or conta da Lei complementar nº 87/96 (Lei Kandir); como esses recursos são uma compensação por perda de receitas devidas à isenção da cobrança de ICMS, optou-se por identificar apenas a fonte de ICMS.

A lei permite que o número de matrículas de creche, escolas de educação especial e pré-escolas privadas conveniadas com o Poder Público (estadual ou municipal) seja computado para fins de cálculo da redistribuição de recursos. Para o cômputo destas matrículas, porém, há uma série de requisitos a observar, como, por exemplo, a instituição conveniada oferecer atendimento totalmente gratuito, comprovar finalidade não lucrativa, atender padrões mínimos de qualidade. O cômputo das matrículas em pré-escola conveniada somente poderá ocorrer durante 4 anos (2008-2011), enquanto que para matrículas de creche e educação especial não há esse limite. É importante apontar que o que a lei estabelece é a contagem de matrículas para a distribuição de recursos entre estado e município e não, necessariamente, o repasse de recursos do FUNDEB para as instituições conveniadas. Esse repasse, no que diz respeito à prioridade ou valor, fica circunscrito à autonomia de decisão de cada governo estadual ou municipal.

Cada município tem uma fração de matrículas no total de matrículas estaduais e municipais dentro de cada estado; essa fração é o principal fator da formação do coeficiente para a divisão das verbas do fundo. Os recursos são apropriados e distribuídos automaticamente, obedecendo ao fluxo normal de entrada de impostos no caixa do estado e dos municípios.

Na Lei de regulamentação do FUNDEF, o artigo 4º determinava a formação dos conselhos, com a seguinte redação:

O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.

Esse artigo, além de expressar a necessidade de formação de conselhos, também explicitava as instituições que fariam parte dos conselhos no âmbito nacional, estadual e municipal. No âmbito do município, o conselho deveria ser composto por, no mínimo, quatro membros, representativos: a) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; b) dos professores e dos diretores das escolas públicas do ensino fundamental; c) dos pais de alunos; d) dos servidores das escolas públicas do ensino fundamental. Ainda estava presente

na composição do conselho um representante do Conselho Municipal de Educação naqueles municípios onde este estivesse organizado.

Na lei do FUNDEB, o caput do Art. 24 reproduz, com pequena mudança, o artigo 4º da lei do FUNDEF, que instituía os conselhos sociais. No parágrafo primeiro do Art. 24, especifica-se a formação dos conselhos conforme o ente da federação. O Conselho no âmbito da União é composto por no mínimo 14 membros, assim distribuídos:

a) até 4 (quatro) representantes do Ministério da Educação; b) 1 (um) representante do Ministério da Fazenda; c) 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação; e) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED; f) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE; g) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME; h) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; i) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas – UBES (Inciso I).

Os conselhos de acompanhamento dos estados serão constituídos por no mínimo doze componentes, com a seguinte formação:

a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica; b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais; c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação; d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME; e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE; f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas (Inciso II).

O Distrito Federal tem composição idêntica à dos estados; somente, como especifica o inciso terceiro do artigo, são retirados os representantes dos Poderes Executivos Municipais e o representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME.

No município, a composição do conselho de acompanhamento aumentou de quatro membros para no mínimo nove conselheiros, ficando constituído da seguinte forma:

a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública; c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas; d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas (Inciso IV).

A lei ainda sugere a participação de representantes dos conselhos de educação e tutelares, como já ocorria em muitos conselhos do FUNDEF.

A nova composição contemplou, com assento no conselho municipal de controle social do FUNDEB, representantes dos alunos e repartiu a representação dos professores e dos diretores de escola. Determina ainda a lei que a indicação dos diretores, pais e estudantes acontecerá por processo eletivo, enquanto os representantes dos servidores e professores serão escolhidos por suas entidades sindicais. Uma crítica à lei envolve questões da convocação dos segmentos pais, alunos, funcionários e professores, que poderia ser especificada melhor, evitando-se a ingerência das administrações municipais.

A lei tem vários avanços, entre eles, pode ser citado o fato de impedir a participação de parente até 3º grau e cônjuges de alguns representantes do poder público (Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais), bem como de alguns funcionários que prestam serviços às administrações públicas. Também ficaram impossibilitados de exercer mandato no conselho os servidores de livre nomeação. A isenção de obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas referentes à atuação de conselheiros e o impedimento de exoneração ou demissão de professores, diretores e funcionários sem justa causa, também vedando as transferências involuntárias desses servidores, são dois avanços que “blindam” os conselheiros de possíveis represálias por parte do executivo.

A nova lei ainda garante que, pelo fato de os servidores estarem a serviço do conselho, a eles não será imputada falta injustificada, vedando-se seu afastamento involuntário e injustificado das atividades que exercem na atividade pública, enquanto estiverem atuando no conselho. Aos alunos também não pode ser atribuída falta injustificada nas atividades escolares quando estes estiverem a serviço do conselho. Todas as garantias

acima dão aos conselheiros um pouco mais de autonomia e segurança para exercerem suas funções.

Quanto às atribuições dos conselheiros, no FUNDEF, eram de acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, assim como a supervisão do censo escolar anual. Com a formação do FUNDEB, mantêm-se as atribuições dos conselheiros do FUNDEF, e acrescenta-se a responsabilidade de supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual. Os conselhos continuam sem infra-estrutura própria garantida, sendo obrigação dos entes da federação proporcionar as condições para a efetivação das funções dos conselhos. Esse ponto foi trabalhado durante a pesquisa para monitorar a opinião dos conselheiros, na tentativa de saber se a prefeitura disponibiliza a infra-estrutura.

Outras mudanças importantes da legislação do FUNDEB em relação à do FUNDEF é a seguinte: “Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis” (Lei nº 11.494/07, art. 25). O conselho tem ainda como prerrogativa convocar o secretário de educação ou servidor competente para prestar esclarecimentos a respeito da movimentação financeira e da execução das despesas do Fundo, que deverão se apresentar em, no máximo, trinta dias e se manifestar formalmente junto aos outros entes de controle (interno e externo) acerca dos documentos para o acompanhamento do fundo.

A lei especifica várias opções que o conselho tem de requisitar documentos, como:

- a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundo;
- b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;
- c) documentos referentes aos convênios com as instituições a que se refere o art. 8º desta Lei;
- d) outros documentos necessários ao desempenho de suas funções. (idem, inciso III).

Outro avanço da legislação, que já estava presente na prática de conselhos do FUNDEF, mas está agora presente na redação da lei, são as visitas *in loco* e inspetorias, com a finalidade de averiguar obras e serviços em unidades escolares, bens adquiridos em benefício

do sistema de ensino que usem recursos do fundo e serviços prestados no transporte escolar. A maioria dos itens das novas mudanças da lei, quanto ao controle por parte do conselho, já estava tacitamente colocada na prática dos conselhos, no entanto, a colocação na redação da nova lei traz reforço no controle e no acompanhamento do fundo. A explicitação de prazos e obrigações do poderes executivos mostra avanços e preocupação dos legisladores em fortificar essa nova forma de controle público.

Analisando-se as prestações de contas do uso dos recursos federais do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, constata-se que continua sendo obrigação do conselho FUNDEB acompanhar e controlar, estando essa obrigação no corpo da lei.

Quanto à prestação de contas relativas ao exercício de 2006 do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) e do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiências (PAED), o presidente do FNDE, com a aprovação do conselho deliberativo do FNDE, considerando que a Lei nº 11.494/2007 extinguiu os conselhos do FUNDEF e silenciou-se quanto à obrigação da análise das prestações dos programas acima citados, para não comprometer o controle da entidade resolveu autorizar o FNDE a acatar e aprovar as prestações de contas dos programas desacompanhadas dos pareceres conclusivos dos Conselhos do FUNDEF (Resolução/CD/FNDE/nº 072 28/12/07).

Em Triunfo, o FUNDEF caracteriza-se por ser aplicado em uma rede relativamente pequena, no entanto, com uma peculiaridade: o volume significativo de recursos com que Triunfo contribui para a formação do Fundo. Triunfo, por ter um dos maiores parques industriais do Rio Grande do Sul e uma arrecadação substancial em relação à sua população, contribui de forma expressiva para o FUNDEF gaúcho – o município, com exceção de 2004, sempre repassa mais verba do que recebe.

Ano	Contribuição para o FUNDEF	Retorno do FUNDEF para o município
2003	R\$ 4.411.080,69	R\$ 3.080.765,58
2004	R\$ 3.257.679,00	R\$ 3.339.792,00
2005	R\$ 5.560.497,13	R\$ 4.041.882,00
2006	R\$ 4.309.307,41	R\$ 4.351.156,41
TOTAL	R\$ 17.538.564,23	R\$ 14.813.595,99

Quadro 2.1 Contribuição e retorno de recursos do FUNDEF – Triunfo– 2003 -06

Fonte: <http://www.cnm.org.br/>

O quadro acima mostra que houve uma oscilação na relação entre o valor repassado e o valor recebido do Fundo. No montante total dos quatro anos, Triunfo contribuiu com valor a maior em R\$ 2.724.968,24 (dois milhões, setecentos e vinte e quatro mil, novecentos e sessenta e oito reais e vinte e quatro centavos).

Comparando o mínimo exigido pela lei sobre a representatividade no conselho, o quadro abaixo mostra a composição do CMACS –FUNDEF da lei e a composição do CMACS - FUNDEF em Triunfo.

Representação do CMACS-FUNDEF prevista na Lei 9.424/96	Número de participantes	Representação do CMACS-FUNDEF em Triunfo	Número de participantes
Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente	1	Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente	2
Professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental	1	Professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental	2
Pais de alunos	1	Pais de alunos	2
Servidores das escolas públicas do ensino fundamental	1	Servidores das escolas públicas do ensino fundamental	2
Representante do Conselho Municipal de Educação	1	Representante do Conselho Municipal de Educação	1
		Representante das associações de bairros do municipal	1
		Representante do Conselho Tutelar	1

Quadro 2.2 Representação mínima exigida na Lei 9.424/96 e representações no CMACS - FUNDEF em Triunfo, durante a existência do Fundo

Fontes: BRASIL. Lei 9.424/96 e Atas 01/98, 02/00, 05/2001

O CMACS-FUNDEF, na sua primeira formação, teve como forma de composição do conselho a indicação do executivo municipal, como mostram a Ata 01/98 de 03 de abril de 1998.

Entidades / Segmentos	Nº de representantes	FORMA DE ESCOLHA
Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente	1	Convite da secretária de educação
Professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental	1	Convite da secretária de educação
Pais de alunos	1	Convite da secretária de educação
Servidores das escolas públicas do ensino fundamental	1	Convite da secretária de educação

Quadro 2.3 Entidades ou segmentos do CMACS – FUNDEF, com respectivos números e forma de escolha - Triunfo –RS. Mandato 1998 -1999

Fonte: Ata 01/1998, 3 abr. 1998

Na primeira reunião participaram cinco pessoas, sendo uma a secretária de educação, dois representantes dos professores e dos diretores e dois representantes dos pais, sendo estes últimos também servidores municipais. A representação dos professores e dos diretores de escola ficou com a mesma servidora e o outro servidor ficou representando os pais e servidores municipais.

A segunda formação ficou um pouco mais democrática e representativa. Contudo, mesmo com a escolha dos representantes dos professores, pais e funcionários de escola a partir de uma reunião para esse fim, convocada pela Secretaria de Educação por meio de ofícios circulares enviados para as escolas, sua divulgação não atingiu de forma abrangente a todos os professores, funcionários e pais.

Entidades / Segmentos	Nº de representantes	Forma de escolha
Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente	2	Indicação do executivo
Professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental	2	Indicados em reunião, convocada pela Secretária de Educação.
Pais de alunos	2	Indicados em reunião, convocada pela Secretária de Educação.
Servidores das escolas públicas do ensino fundamental	2	Indicados em reunião, convocada pela Secretária de Educação.

Quadro 2.4 Número de representantes e forma de escolha, por entidade, segmento, do CMACS – FUNDEF de Triunfo/RS (mandato 2000 – 2004)

Fonte: Ata 02/2000, 20 jun. 2000

Todas as formações que se seguiram tiveram como prática de convocação a feita pela secretaria de educação do município. Em 21 de setembro de 2004 foi incorporado representante do Conselho Tutelar e em 19 de setembro de 2006 (Ata 09/06) um representante das associações de bairros, sendo mais um representante da sociedade civil.

Na transição do FUNDEF para o FUNDEB, o novo fundo ficou sem conselho de 13 de abril de 2007 (Ata 04/07) até 13 de março de 2008. No começo de março de 2008, foi chamado um fórum em que foram discutidas as atribuições dos conselheiros e as funções do conselho no novo fundo. Esse fórum também realizou a eleição dos novos componentes do conselho, ficando o mesmo com a composição apresentada no Quadro 2.5.

Composição do conselho do FUNDEB
Dois representantes do Executivo
Dois representantes dos professores
Dois representantes dos servidores
Dois representantes pais
Dois representantes da Sociedade civil
Dois representantes dos Diretores de escola
Um representante do Conselho Tutelar
Um Representante do Conselho Municipal Educação

Quadro 2.5 Composição do Conselho do FUNDEB-Triunfo/RS (2008)

Fonte: Ata 01/08, 13 mar. 2008

2.2 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é um dos programas suplementares do governo federal que tem por objetivo, segundo o *site* do FNDE, “atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis”.

Esta Seção traz um breve histórico e uma caracterização do programa, apresentando como e por quem o programa é gerenciado, alguns dados estatísticos e a legislação.

No histórico dos programas de alimentação escolar, encontramos:

[...] Rousseau, em 1868, já preconizava a alimentação escolar na França. Na Inglaterra, em 1792, esboçava-se o slogan “First food, then school”, enquanto que na Alemanha, Helen Simon, em 1908, iniciou movimento idêntico. Na Suíça, a “Friend’s Mission”, organizava um movimento para amparar as crianças em idade escolar, a partir de 1916 e na Escócia, no mesmo período, Corry Mann sugere a distribuição de leite aos escolares (SOUTO MAIOR, 1951 apud PIPITONE, 1997, p106).

A idéia de unir a alimentação com a educação, como visto no texto acima, não é algo novo. No Brasil o programa de merenda escolar tem alguns ensaios na década de 1930, conforme relata Bittencourt (2007), com o programa “Sopa Escolar”, que é realizado em vários municípios. Ainda segundo a autora, a partir 1942 é inaugurado o “Serviço de Desjejum Escolar”, idealizado pelo Dr. Dante Costa, a partir de pesquisa sobre a situação nutricional dos estudantes brasileiros.

Somente após a doação do excedente de uma super-safra (BITTENCOURT, 2007; PIPITONE, 1997) norte-americana à UNICEF e de esta ser repassada para o Ministério da Saúde do Brasil é que há impulso para a formação, no ano 1954, da Comissão Nacional de Alimentos, a qual fazia a distribuição dos gêneros doados. A Comissão, mais tarde, transforma-se na Campanha da Merenda Escolar (CME). Já no ano seguinte, em 31 de março de 1955, foi assinado o Decreto nº 37.106, que a subordina ao Ministério da Educação. Na ocasião, foram celebrados convênios diretamente com o Fundo Internacional de Socorro à

Infância (FISI) (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p.310) e outros organismos internacionais.

No ano de 1956, é editado o Decreto 39.007, que transforma o programa anterior na Campanha Nacional de Merenda Escolar. Segundo Coimbra, Meira e Starling (1982, p.392), “a mudança de nome [...] era bem mais que apenas isso, pois refletia pelo menos a intenção de transformar a Campanha em um programa de fato com amplitude nacional”. Nessa época, a política de descentralização se dava por meio de representações regionais.

Uma nova mudança de nome acontece em 1965, quando, pelo Decreto nº 56.886/65, é criada a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). Uma mudança significativa foi a sua ampliação, que contou com apoio norte-americano. A campanha envolvia os seguintes programas: “Alimentos para a Paz, financiado pela *Usaid*; Programa de Alimentos para o Desenvolvimento, voltado ao atendimento das populações carentes e à alimentação de crianças em idade escolar; Programa Mundial de Alimentos, da FAO/ONU” (BRASIL. FNDE, 2007).

No ano de 1976, a Campanha começa a fazer parte do II Programa Nacional de Alimentação Escolar. Em 1979, passa a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): Em 1981, é criado o Instituto Nacional de Assistência ao Educando (INAE), que começa a gerir o programa até 1983, quando é criada a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) (BITTENCOURT, 2007, p.66). É importante salientar que, mesmo mudando a nomenclatura, o gerenciamento esteve sempre a cargo do Ministério da Educação. Na última mudança referida, algumas metas são propostas, como: a indução à municipalização, a universalização e a descentralização das compras, visando, esta última, à aproximação com a cultura local.

Em 1983, esse trabalho, segundo Bittencourt (2007), passa a ser realizado pela Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), que entregava os gêneros alimentícios tanto nas coordenadorias de educação ou órgão similar quanto nas prefeituras municipais para posterior distribuição nas escolas.

A Constituição de 1988, no Título da Ordem Social, no Capítulo da Educação, da Cultura e do Desporto, no artigo 208, coloca como será efetivada a obrigação do Estado para com a educação e impõe entre os deveres do Estado a necessidade dos governos em atender

aos educando, do ensino fundamental “[...]por meio de programas suplementares de material didático-escolar, **transporte, alimentação** e assistência à saúde” (grifo meu). Nesse artigo, podemos vislumbrar a preocupação com a garantia de direitos sociais, mais especificamente, o direito à permanência na escola e à igualdade de oportunidades educacionais.

No ano de 1993, o Programa de Merenda sofreu algumas alterações, e são exigidas algumas condições para que os municípios pudessem participar diretamente da gestão. Segundo Bittencourt (2007, p.68), essas condições “eram a comprovação de condições de infra-estrutura, capacidade administrativa e a formação de um Conselho de Alimentação Escolar. Caso contrário, o Estado ficaria com a responsabilidade pela distribuição”.

Com a edição da Lei nº 8.913/94, a qual dispõe sobre descentralização da merenda escolar, os recursos repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios seriam de periodicidade mensal; o critério de distribuição dos recursos é o número de alunos matriculados nas redes de ensino estaduais e municipais. Essa Lei prevê, ainda, que os recursos somente seriam repassados para aqueles entes federados que constituíssem seus Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). O artigo segundo dispõe sobre a constituição do conselho, o qual deverá ser formado por representantes da administração pública local, responsável pela área da educação; professores; pais de alunos; e trabalhadores rurais. No artigo terceiro, são declaradas as incumbências dos conselhos de fiscalizar e controlar os recursos destinados à merenda escolar, bem como de elaborar seu regimento interno.

Três formas de repasse de verbas do PNAE foram consagradas na última década: a estadualização, a municipalização e a escolarização:

- a) **Estadualização:** a FAE repassa os recursos para as secretarias estaduais de educação, as quais adquirem os alimentos e distribuem para sua rede escolar e para as escolas dos municípios que não assumem a gestão da merenda;
- b) **Municipalização:** a prefeitura faz um convênio direto com a FAE e recebe os recursos para comprar a merenda escolar e atender à rede municipal. Caso o governo estadual concorde e o município aceite, o município recebe recursos para servir também a rede estadual;
- c) **Escolarização:** o estado (ou o município) recebe os recursos e os repassa para que cada escola de sua rede realize diretamente a compra e preparação da merenda escolar (DRAIBE, 1998 *apud* BITTENCOURT, 2007, p.68).

A descentralização será ultimada por meio da Medida Provisória 1.784, de 14 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a transferência automática de recursos para todos os municípios e secretarias estaduais, conforme a modalidade usada de recebimento dos recursos citados acima. Nessa fase, o PNAE já está sendo gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Quanto à alocação de recursos, os programas de alimentação escolar, durante sua existência no Brasil desde 1954, sempre de uma forma ou de outra foi garantida – às vezes, de forma mínima, outras vezes, com mais alocação de recursos. O mais importante para o estudo a ser realizado são as formas e as garantias de repasses após a formação dos CAE, criados pela Lei nº 8.913/94, bem como o modo como ocorre a fiscalização dos recursos por meio dos conselhos e como acontece a formação desses conselhos no âmbito do município.

As bases legais do PNAE nos tempos atuais são: a Constituição Federal, LDB, Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172, de 09/01/01), Medida Provisória nº 2.178-36, de 24/08/01, a resolução do Conselho Federal de Nutrição (CFN 358/05), a portaria Interministerial 1010/06 e SISAN.

A Constituição Federal, no artigo 206, inciso primeiro, coloca que todo aluno deve ter “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Constituição Federal, 1988); no artigo 208, determina que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de”: inciso VII - “atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (Constituição Federal, 1988)”. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, no seu artigo 4º, inciso VII, repete a mesma redação do artigo acima da Constituição Federal.

O Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172 de 09/01/01) menciona a alimentação como um dos itens de diminuição das diferenças e de permanência do estudante na escola. Como exemplo na educação infantil, o texto afirma:

Finalmente, um diagnóstico das necessidades da educação infantil precisa assinalar as condições de vida e desenvolvimento das crianças brasileiras. A pobreza, que afeta a maioria delas, que retira de suas famílias as primárias de alimentá-las e assisti-las, tem que ser enfrentada com políticas abrangentes que envolvam a saúde, a **nutrição**, a educação, a moradia, o trabalho e o emprego, a renda e os espaços

sociais de convivência, cultural e lazer. Pois todos esses são elementos constitutivos da vida e do desenvolvimento da criança. O efeito sinérgico de ações na área da saúde, nutrição e educação está demonstrado por avaliações de políticas e programas. Daí porque a intervenção na infância, através de programas de desenvolvimento infantil, que englobem ações integradas de educação, saúde, nutrição e apoio familiar são vistos como um importante instrumento de desenvolvimento econômico e social (grifo meu).

No rol da base legal do PNAE, está a Resolução CFN nº. 358/2005, do Conselho Federal de Nutrição, que dispõe sobre as atribuições do nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE).

A medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, altera e acrescenta alguns artigos à Lei nº 8.913/94, que dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar; entre outras alterações, determina ainda a Medida Provisória qual a composição do CAE e suas funções no programa.

A Medida Provisória determina que o Conselho de Alimentação Escolar deve ser instituído nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, tendo a seguinte formação:

- I - um representante do Poder Executivo, indicado pelo Chefe desse Poder;
- II - um representante do Poder Legislativo, indicado pela Mesa Diretora desse Poder;
- III - dois representantes dos professores, indicados pelo respectivo órgão de classe;
- IV - dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares;
- V - um representante de outro segmento da sociedade local.

Ainda o Art. 3º da Medida Provisória explicita que o CAE é um órgão fiscalizador, deliberativo e de assessoramento. Suas funções estão colocadas no parágrafo 5º:

- I - acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNAE;
- II - zelar pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias;
- III - receber, analisar e remeter ao FNDE, com parecer conclusivo, as prestações de contas do PNAE encaminhadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, na forma desta Medida Provisória.

A Medida Provisória reforça a fiscalização do CAE quando, no Art.5º, especifica que “a fiscalização dos recursos financeiros relativos ao PNAE é de competência do TCU, do FNDE e do CAE, e será feita mediante a realização de auditorias, inspeções e análise dos processos que originarem as respectivas prestações de contas”. O CAE pode, ainda, celebrar convênios para realizar suas atividades.

Está entre as obrigações dos entes da federação dar infra-estrutura para as atividades que competem ao CAE. No entanto, não se especifica o que é dar infra-estrutura e quais as sanções dos entes que não cumprirem essa determinação ou que dificultarem, por falta de infra-estrutura, as atividades do Conselho.

Os recursos são transferidos pelo governo federal, de forma regular e automática, em conta corrente específica, tendo como objetivo a descentralização da execução do programa. A transferência de recursos financeiros, objetivando à execução descentralizada do PNAE, é efetivada automaticamente pela Secretaria-Executiva do FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica.

O último dos itens da legislação que dá suporte ao Programa de Alimentação Escolar é o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), criado pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, tendo como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada. No artigo segundo, fica explicitado que

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (Lei nº 11.346).

O PNAE é um dos programas de sustentação do SISAN, pois em muitos municípios é a maneira mais ágil e profícua de atingir as camadas mais pobres e distantes dos centros urbanos, bem como de chegar a uma população que necessita de proteção social para que consiga romper com as barreiras da fome, subnutrição e pobreza. Outra meta do SISAN é a participação da sociedade civil organizada na formulação e implementação dos planos e ações para assegurar o objetivo da lei.

Nos últimos anos, os recursos federais do PNAE sempre representam mais de um bilhão anual; em 2007, foram investidos 1,6 bilhões. Cabe comentar que há municípios e estados que gastam recursos próprios para complementar as transferências.

No município de Triunfo, a merenda é municipalizada. A Prefeitura faz a compra e distribuição para todas as escolas (municipais, estaduais e filantrópicas). A União fez um total de transferência de R\$ 908.549,52 no período de 2002 até 2008, como mostra o quadro abaixo.

Tabela 2.1 Valor/ano repassado para Triunfo do PNAE

2002	84.654,52
2003	123.292,00
2004	120.589,00
2005	173.052,00
2006	212.451,20
2007	157.234,00
2008	37.276,80

Fonte: Site BRASIL. Ministério da Educação. FNDE, 2007.

Uma diferença do conselho de acompanhamento do PNAE, em Triunfo, é sua nomenclatura. A legislação do programa nomeia os conselhos como CAE (Conselho de Alimentação Escolar), mas em Triunfo o conselho chama-se COMALES (Conselho Municipal de Alimentação Escolar).

O cardápio e o controle de qualidade da alimentação, instalações e treinamento das cozinheiras são feitos por nutricionistas servidoras públicas da prefeitura. Na maioria das escolas, os alunos fazem uma refeição e fazem lanche. A refeição é almoço na saída ou na entrada do turno, quando é servida comida balanceada por nutricionistas, tendo como cardápio básico: arroz, feijão, polenta, saladas e carnes. O lanche normalmente é uma fruta ou pão com recheio e leite com alguma mistura.

As cozinhas visitadas estão todas equipadas com eletrodomésticos de boa qualidade e suficientes para atender à demanda. As escolas estaduais têm um número reduzido de funcionários para alimentação (cozinheiras), enquanto as escolas municipais têm um grande contingente de funcionários.

O foco da pesquisa foi observar o funcionamento e a estrutura do conselho e fazer uma análise da atuação dos conselheiros no que tange ao controle e/ou acompanhamento por eles exercidos sobre o programa. Outro objetivo da pesquisa foi analisar como acontece ou não o empoderamento e a formação de capital social dos conselheiros. Objetivou-se, ainda, verificar se a Prefeitura Municipal oferece infra-estrutura para o conselho para o acompanhamento do programa, como é colocado na legislação, realizando-se no final um cruzamento de dados com os do conselho FUNDEF/FUNDEB.

2.3 EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

O conselho do FUNDEF começa sua atuação no acompanhamento da utilização das verbas federais nessa modalidade por meio da Medida Provisória nº 2.100-29, de 23 de fevereiro de 2001, reeditada como MP nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, que dispunha sobre o programa de apoio da União às ações dos Estados e Municípios voltadas para o atendimento educacional. A Medida Provisória trazia, na redação do Art. 18: “a União apoiará financeiramente os Estados e os Municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nas ações voltadas para o atendimento educacional aos jovens e adultos, mediante a implementação dos Programas instituídos pelo art. 19”. Esse artigo, no seu inciso primeiro, instituiu o Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos, colocando, no seu artigo 21, que cabia ao Conselho do FUNDEF acompanhar a execução do Programa e os gastos das verbas federais.

A Resolução/CD/FNDE nº 010, de 20 de março de 2001, ratifica o controle por meio conselho do FUNDEF. No seu artigo 3º, inciso IV, essa resolução já trata o programa como **“RECOMEÇO – Programa Supletivo”**.

O Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos é instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, em substituição à Medida Provisória nº 173 de 2004. Tem como base normativa para a transferência de recursos e ordenamento de gastos a Resolução do FNDE nº 17, de 22 de abril de 2004.

O objetivo do Programa é transferir recursos financeiros para os estados, Distrito Federal e municípios em regime suplementar para que estes possam ampliar o número de

vagas existentes nessa modalidade de ensino, bem com melhorar a qualidade desse atendimento. O Programa estabelece, por meio da lei, critérios para que os municípios e os estados possam fazer esse atendimento, garantindo o direito à educação fundamental, conforme exposto no Art. 208 da Constituição Nacional: “[...] inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria”. O programa destina-se a alunos precocemente excluídos da escola que tenham mais de 15 anos, matriculados em escolas públicas estaduais e municipais na modalidade EJA presencial, e mantém quase os mesmos objetivos dos programas anteriores.

O Programa EJA, segundo Polo et al. (2004), é a continuação do Programa Recomeço, que encerrou no final de 2004, sendo motivado pelo

expressivo número de matrícula de jovens e adultos nos sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios entre os anos 2000 a 2002, de acordo com os dados do censo escolar realizado anualmente pelo INEP/MEC, bem como a necessidade de oferecer matrículas àqueles que concluíram o Programa Brasil Alfabetizado (POLO et al., 2004, p. 50).

Os recursos são provenientes do salário-educação, sendo a transferência automática, com base no número de alunos no Censo Escolar INEP/MEC do ano anterior, nos cursos presenciais com avaliação no processo e regulamentados pela legislação acima referida. O valor aplicado anualmente é de, no máximo, R\$ 250,00 por aluno.

Os recursos podem ser usados para formação de professores, aquisição de material escolar e livro didático e contratação temporária de professores; 50% dos recursos podem ser utilizados para a folha de pagamentos dos professores do quadro permanente de EJA e para merenda escolar dos alunos matriculados nessa modalidade de ensino.

A lei nº 11.494/07, no art. 24, parágrafo 13, transferiu para o conselho do FUNDEB a missão de acompanhar o programa, verificar o uso das verbas federais destinadas ao ente federativo de abrangência do conselho e “receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação”.

As competências do Conselho do FUNDEF são: 1. acompanhar e controlar a aplicação de recursos federais; 2. verificar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais dos recursos repassados; 3. receber e analisar a prestação de contas do Programa e remetê-la ao FNDE, com um parecer conclusivo; 4. notificar ao OEx², caso apareçam irregularidades, para que sejam sanadas; 5. comunicar ao FNDE, quando for o caso, a ocorrência de irregularidades.

A Resolução CD/FNDE/nº 072, de 28 de dezembro de 2007, como aconteceu com os programas PNATE e PAED, também autorizou o FNDE a acatar e aprovar as prestações de contas referentes aos repasses realizados à conta dos Programas em 2006, desacompanhadas dos pareceres conclusivos dos Conselhos do FUNDEF, porque a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que extinguiu a partir de 01 de janeiro de 2007 os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, silenciou quanto à obrigação da análise das prestações de contas.

2.4 PROGRAMA NACIONAL DE TRANSPORTE ESCOLAR (PNTE) E O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE DO ESCOLAR (PNATE)

O PNATE e o PNTE têm objetivo e forma de organização muito próximos dos encontrados no PNAE, com variantes relativas às propriedades específicas dos programas. São dois programas que têm objetivos parecidos: efetuar o traslado de alunos de casa para a escola e vice-versa. O Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) foram ambos instituídos pelo Ministério da Educação, com verba do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O PNTE foi constituído inicialmente com o propósito de auxiliar prefeituras e instituições não-governamentais na aquisição de veículos automotores novos, visando ao transporte dos educandos “da rede pública de ensino fundamental residentes na área rural e das escolas de ensino fundamental que atendam alunos com necessidades educacionais especiais” (FNDE, 2006). Foi criado pela portaria Ministerial nº 955, de 21 de junho de 1994.

² Art. 3º - Executor – OEx – responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros, transferidos pelo FNDE, à conta do Programa. Resolução/CD/FNDE nº 17, de 22 de abril de 2004.

Na primeira versão, nos anos de 1995 e 1996, participaram do programa os municípios que faziam parte do Programa Comunidade Solidária. A partir do ano seguinte, podiam participar todos os municípios que comprovassem ter consolidado, aglutinado ou nucleado sua rede de ensino. No ano de 1999, não ocorreu o programa por falta de verbas. A retomada em 2000 surge com um grande avanço na participação das instituições e das prefeituras.

A Resolução FNDE/CD nº 28, 28 de junho de 2001, estabelece orientação e diretrizes para o programa, normatizando a assistência financeira. O programa destinava-se à compra de veículos zero quilômetro para o transporte dos alunos matriculados nas escolas da rede pública estadual e municipal de ensino fundamental, prioritariamente da zona rural, e alunos da educação especial.

A Resolução FNDE/ CD/ nº 08, de 19 de março de 2004, estabelece novas normas para o programa no âmbito da Educação Especial, visando a facilitar a locomoção dos alunos matriculados em escolas especiais do ensino fundamental, dando condições de acesso e permanência desses alunos na rede. Participavam somente as organizações não-governamentais sem fins lucrativos.

Os estabelecimentos que se candidatassem, preenchendo os requisitos da legislação, poderiam receber um valor máximo de R\$ 35.000,00 para aquisição de veículos novos, a partir de um convênio com o FNDE.

Durante sua vigência, o PNTE atingiu os valores que mostram os quadros abaixo:

ANO	Nº DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS *	VALOR EM R\$
1995	314	23.676.560,00
1996	602	36.074.576,00
1997	414	19.990.138,07
1998	1.558	73.937.564,44
1999	NÃO HOUVE RECURSOS PARA O PNTE	
2000	858	40.270.828,11
2001	971	48.170.360,56
2002	895	44.388.867,75
2003	1.139	56.855.545,80
TOTAL		343.364.440,73

Quadro 2.5 Número de municípios atendidos e total do valor repassado pelo FNDE

Fonte: Site BRASIL. Ministério da Educação. FNDE, 2007.

* Alguns municípios foram atendidos com o transporte escolar mais de uma vez

Organizações não-governamentais atendidas:

ANO	Nº DE ONGS ATENDIDAS	VALOR EM R\$
2000	231	5.595.634,00
2001	190	4.633.674,07
2002	115	2.808.149,85
2003	182	4.536.947,65
TOTAL	718	17.574.405,57

Quadro 2.7 Número de ONGS atendidas e valor repassado pelo FNDE

Fonte: Site BRASIL. Ministério da Educação. FNDE, 2007.

Com a inclusão das instituições de educação especial no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em 2007, o programa foi extinto.

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) é instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e consiste no auxílio financeiro, que, segundo a informação do FNDE, tem o objetivo de

[...] garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL. FNDE, 2006).

Os objetivos são diminuir índices de repetência e evasão escolar das escolas públicas nacionais e garantir o acesso à educação, dando conseqüência, portanto, ao princípio de “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Constituição Federal, art. 2006, I).

A aprovação da Lei acima citada, além de alterar o art. 4o da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), corrobora que os entes da federação não necessitam promover convênio para que recebam o auxílio. Esse auxílio tem como função a contratação de serviços de transporte, bem como a manutenção das frotas de transporte escolar dos governos e pagamento de seguros, licenciamento, impostos e taxa. O repasse é automático, em nove parcelas anuais, de março a novembro, baseado no censo escolar do ano anterior promovido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC).

O objetivo da Lei está exposto no seu artigo segundo: “oferecer transporte escolar aos alunos do ensino fundamental público, residentes em área rural, por meio de Municípios, observadas as disposições desta Lei” (Lei nº 10.880/04, art. 2º, p.4). Destaca-se que o programa é de cunho assistencial e de caráter suplementar, fazendo com que haja uma contrapartida das prefeituras e dos estados.

A lei nº 10.709, de 31 de julho de 2003, havia acrescentado incisos nos artigos 10 e 11 da Lei nº 9.394/96, colocando a obrigação dos estados e municípios de assumir o transporte nas suas redes. Cabe aos esses entes da federação articular-se para atender aos interesses dos alunos. Com essa mudança na LDB, os municípios ficam responsáveis pelo transporte de alunos das suas redes e os estados pelos alunos das escolas estaduais; há a necessidade, nesse caso, de um convênio entre o estado e o município para que os recursos sejam repassados diretamente para o município, quando este transporta alunos da rede estadual.

A primeira determinação sobre o controle público dos recursos do programa estava escrita no artigo quinto da Lei nº 10.880/04 e colocava que tal controle seria exercido nos estados, Distrito Federal e municípios por conselhos previstos no Art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, ou seja, os conselhos do FUNDEF:

O acompanhamento e o controle social sobre a transferência e a aplicação dos recursos repassados à conta do PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos serão exercidos nos respectivos Governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pelos Conselhos previstos no art. 4o, § 1º, da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (art. 5º).

O mesmo artigo, no seu parágrafo segundo, expunha que os entes da federação deveriam garantir infra-estrutura para a execução das funções dos conselhos. No parágrafo terceiro, incluía o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos no controle e explicitava que os conselhos poderiam requisitar junto ao poder executivo, no âmbito de sua atuação, os dados, informações e documentos relacionados à utilização dos recursos transferidos. O Conselho deveria produzir e encaminhar ao FNDE um demonstrativo sintético anual da execução das verbas e um parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos repassados ao ente da federação.

A Lei nº 11.494/07 transferiu, no seu artigo 24, parágrafo 13, as atribuições do Conselho do FUNDEF para o FUNDEB, mantendo a mesma redação do artigo acima citado, que estabelecia as atribuições aos conselheiros do CMACS-FUNDEF e dava-lhes poderes para que pudessem acompanhar a aplicação dos recursos do programa (PNATE), bem como do Programa Nacional de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.

A nova lei coloca, na sua redação, a possibilidade do conselho de acompanhamento de fazer visita *in loco* para verificar se o serviço de transporte escolar está adequado. Esse acompanhamento já era realizado pelos conselheiros do FUNDEF, no entanto, o fato de estar no corpo da lei traz maior suporte para que o conselho exija do gestor municipal infraestrutura para o acompanhamento do programa.

Com a função de controle e acompanhamento dos programas (PNATE, PNTE, PAED e EJA), os conselheiros do FUNDEF/FUNDEB aumentaram suas atribuições, o que aumenta sua responsabilidade e a necessidade de mais tempo para que seja feito um acompanhamento adequado. O conselho do FUNDEF em Triunfo ainda ficou responsável pelo acompanhamento do Programa Bolsa Escola, verificando a frequência, as famílias beneficiadas com os programas e se a Prefeitura Municipal estava realizando a contrapartida exigida pelo programa. Sabendo que os conselheiros usam seu tempo para fazer o acompanhamento dos programas, esse acréscimo pode modificar substancialmente o andamento dos trabalhos de acompanhamento e controle social.

Os recursos federais do PNATE provêm da verba de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e do salário educação, cota federal. No entanto, caso os municípios acrescentem recursos para o transporte escolar, somente podem utilizar verba dos 25% da receita de impostos vinculados à MDE no transporte dos alunos do ensino fundamental e da educação infantil. Os alunos do Ensino Médio e Ensino Superior podem ser transportados pelas prefeituras, desde que as despesas não sejam computadas para atingir a vinculação à MDE.

Segundo o site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o valor per capita/ano está variando, desde 2006, entre R\$ 81,00 e R\$ 116,32. O valor repassado para Estados, municípios e Distrito Federal depende do número de alunos aferido no censo escolar do ano anterior, segundo os critérios expostos acima (número de alunos transportados da zona rural), Correção de Desigualdade Regional (FCDR) e Fatores de Necessidade de Recursos do Município (FNR-M).

O FNR-M é definido considerando-se: percentual da população rural do município (IBGE –2000), área do município (IBGE- 2001), percentual da população abaixo da linha de

pobreza (IPEADATA – 2000) e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (INEP-2005) (RESOLUÇÃO/CD/FNDE nº 10, de 07 de abril de 2008, art. 5º, § 1º).

É importante ressaltar peculiaridades do programa na cidade de Triunfo. No município, o transporte dos alunos da rede estadual e municipal é feito de forma conjunta. Outro ponto é que, como se trata de um município com grande extensão, a maioria das estradas ainda não é pavimentada, o que exige um volume considerável de recursos para transporte, aumentando a necessidade de atuação mais constante e efetiva.

Para Triunfo, foram repassados os seguintes valores:

ANO	VALOR R\$
2004	135.431,79
2005	97.999,02
2006	115.863,67
2007	61.224,77

Quadro 2.8 Valor repassado para Município de Triunfo pelo FNDE

Fonte: Site BRASIL. Ministério da Educação. FNDE, 2007.

No ano de 2005, o valor repassado representou apenas 72,36% do que havia sido transferido no ano anterior; o valor de 2006 também é inferior ao de 2004 e, em 2007, o valor diminuiu consideravelmente.

Durante a pesquisa, foi investigada a forma de atuação dos conselheiros, surgindo questionamentos como: de que forma os conselheiros podem se fazer presentes, verificando as rotas e as condições de transporte dos alunos? Os conselheiros conseguem mobilizar a população para que denunciem desmandos? A prefeitura disponibiliza veículos para que seja feita a fiscalização? Qual a real função dos conselheiros perante as entidades de fiscalização (TCE, Controle Interno, outros)? Os conselheiros recebem qualificação? Que tipo? Quando? Por quem?

Esses questionamentos tentam fazer uma síntese da atuação dos conselheiros em relação aos programas acompanhados por eles, visto que os órgãos de fiscalização das verbas do programa (Ministério da Educação, FNDE e órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal) atuam mais celeremente contra entes da federação sempre que for apresentada, contra eles, denúncia formal de irregularidade identificada no uso dos recursos públicos dos programas. Essa normatização está colocada no parágrafo quarto do artigo 10 da Lei 10.880/04, que ainda determina que a fiscalização pode acontecer a qualquer momento. A não-aprovação das contas pelo conselho de acompanhamento é uma denúncia formal. A efetividade da atuação dos conselheiros é o que pode tornar possíveis as denúncias de irregularidades junto aos organismos competentes.

Outro motivo da necessidade de os conselhos de acompanhamento fazerem um trabalho célere e efetivo é o fato de os entes da federação terem obrigatoriedade de guardar a documentação:

Os documentos que instruem a prestação de contas, juntamente com os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos financeiros transferidos na forma desta Lei, serão mantidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em seus arquivos pelo prazo de 5 (cinco) anos, a contar da data da aprovação da prestação de contas do FNDE pelo Tribunal de Contas da União (Lei 10.880/04, art. 6º, § 4º).

Podemos ver que a legislação que versa sobre o acompanhamento dos programas aqui enfocados transfere inúmeras obrigações para os conselheiros. Considerando os dispositivos legais citados e que a legislação não garante infra-estrutura própria, assim como não especifica como deve ser dada a infra-estrutura e as condições de acompanhamento por parte dos estados, Distrito Federal e municípios, a pesquisa tenta revelar se os conselheiros conseguem efetivamente realizar suas tarefas.

2.5 PROGRAMA DE COMPLEMENTAÇÃO AO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO ÀS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA (PAED)

O Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência é mais um dos programas cuja aplicação das verbas é

controlada pelo Conselho do FUNDEF. Por esse motivo, será caracterizado neste trabalho, mostrando-se a importância que o conselho foi adquirindo com o passar do tempo.

O PAED foi instituído pela Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, originada da Medida Provisória nº 139, de 21 de novembro de 2003, com base na resolução FNDE nº 11, de 22 de março de 2004. O objetivo do programa é repassar recursos federais a entidades privadas sem fins lucrativos que prestem atendimento a pessoas com necessidades especiais para que realizem o atendimento gratuito desses alunos. Para garantir a universalização do atendimento especializado aos alunos com deficiência que não possam ser incluídos no ensino regular, no entanto, a Lei especifica que deve haver a busca da progressividade da inclusão do educando com necessidades especiais em escolas de ensino regular.

Cabe observar que esse programa foi instituído para compensar as críticas ao veto do Presidente Lula a uma lei que possibilitava o repasse de recursos do FUNDEF para entidades beneficentes de educação especial conveniadas com governos. Setores ligados ao atendimento de pessoas com deficiência e outros entendiam que o veto vinha em prejuízo ao atendimento das pessoas com deficiência; o programa especial, então, foi criado e a lei vetada permaneceu como sinalizador, uma vez que a Lei do FUNDEB e o Decreto nº 6.253/07 facultam o repasse de recursos do FUNDEB às escolas de educação especial conveniadas.

O repasse se dá conforme o número de alunos matriculados nas instituições, tendo-se como base o Censo Escolar realizado pelo INEP/MEC do ano anterior. Para o recebimento dos recursos, a entidade tem que comprovar, por meio de uma série de documentos, que consta como entidade sem fins lucrativos e que está cadastrada como instituição beneficente de assistência social, bem como ser recenseada pelo MEC no ano anterior e ter uma unidade executora. Após a comprovação desses requisitos, a entidade passa a receber a transferência sem a necessidade de convênio, automaticamente, sendo somente necessária a aprovação do Plano de Aplicação dos Recursos pelo Conselho do Fundef.

O Conselho do FUNDEF, além de aprovar ou não os planos de aplicação dos recursos das entidades mantenedoras, também tem como funções receber e analisar as prestações de contas e enviar ao FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) um relatório circunstanciado sobre a prestação de contas.

O Programa é custeado por recursos consignados ao FNDE, de doações originadas de entidades nacionais ou internacionais, públicas ou privadas, e por outras fontes a ele especificamente destinadas.

Em Triunfo a instituição que recebeu verbas do programa foi a Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE –Triunfo) que recebeu um montante de R\$ 12.428,50 (Doze mil, quatrocentos e vinte oito reais e cinqüenta centavos) distribuídos anualmente conforme mostra o quadro abaixo.

ANO	RECURSOS EM REAIS R\$
2004	3.015,00
2005	3.082,00
2006	3.182,50
2007	3.149,00

Quadro 2.9 Recursos recebidos pela APAE Triunfo (2004/2007)

Fonte: Site BRASIL. Ministério da Educação. FNDE, 2007

Segundo os conselheiros do CMACS-FUNDEF, as obrigações de prestação de contas da entidade (APAE-TRIUNFO) sempre foram atendidas de forma satisfatória, mantendo a documentação à disposição dos conselheiros e prestando contas no prazo estipulado.

Com a transição do FUNDEF para o FUNDEB o FNDE decidiu, conforme mostra a Resolução /CD/FNDE N° 072 de 28/12/07, que, como os conselhos do FUNDEF estavam extintos, as prestações de contas não necessitariam de parecer do CMACS.

O Programa foi suspenso em 04 de julho de 2008, conforme mostra a ementa da Resolução n° 33 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): “Define a suspensão da execução do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED), até ulterior deliberação, e dá outras providências”.

A justificativa da suspensão é que os recursos do programa também serão direcionados para o FUNDEB, uma vez que a Lei 11.494/07 que o regulamenta, faculta o repasse de recursos para escolas que atendam pessoas com necessidades especiais, desde que sejam conveniadas com os governos.

Cabe lembrar que o parágrafo 4º do art. 8º e no parágrafo 2º do art. 9º, da Lei nº 11.494/07, dispõem que as matrículas da educação especial oferecidas em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas, poderão ser computadas no cálculo da redistribuição dos recursos do FUNDEB.

2.6 O MUNICÍPIO DE TRIUNFO: ELEMENTOS DE CONTEXTO GERAL E EDUCACIONAL

Fazer uma caracterização de Triunfo, além de ser prazeroso, por minha relação de vida com a cidade, resgata um pouco da importante história que essa localidade tem no cenário do Rio Grande do Sul. Para a pesquisa, mostrar as características de Triunfo é de suma importância para que se possam fazer algumas análises sobre como foi forjada a cultura dessa sociedade e quais são suas nuances políticas e administrativas.

A cidade de Triunfo está situada na região metropolitana de Porto Alegre, ficando a aproximadamente 60 km da capital. Tem uma área 823,4 km² e altitude de 31m na sede do município. Teve a colonização açoriana como a mais importante, o que influenciou na arquitetura da sede da cidade, nos costumes e festas populares; no entanto, seus distritos também receberam negros, alemães e italianos. A população é de maioria branca e católica, com uma forte característica rural. A silvicultura (acácia e eucalipto) é a atividade mais expressiva; como lavouras temporárias, destacam-se as produções de arroz, melancia, mandioca e milho. No presente, é na indústria petroquímica (III Pólo Petroquímico) que está baseada a maior parte da receita de impostos do município, o que veremos após o histórico do município.

Sobre a história do município, os primeiros documentos que tratam de Triunfo são datados do ano de 1747, como relatam documentos do Museu Farroupilha de Triunfo, com a chegada dos primeiros sesmeiros. No entanto, segundo Fornari (2006), a fundação da cidade é estabelecida com o início da vida religiosa, na inauguração da Igreja Matriz, em 11 de março de 1754.

Pelas ruas de Triunfo passaram cortes reais portuguesas, no mesmo lugar onde anos após nasceriam e viveriam heróis farroupilhas. No dia 23 de setembro de 1788, nasce o filho

mais ilustre dessa terra, Bento Gonçalves da Silva, que mais tarde se tornaria o comandante geral da Revolução Farroupilha. Outros personagens ilustres da revolução ou da história de Triunfo foram José Gomes de Vasconcelos Jardim, Luiz Barreto, Demétrio Ribeiro e o precursor do teatro do absurdo, Qorpo Santo.

Falando sobre a Revolução Farroupilha, uma das batalhas mais importantes foi travada em solo triunfense, a “Batalha da Ilha de Fanfa”, onde foi preso Bento Gonçalves, juntamente com grande parte de seu estado maior. Nessa época, faziam parte da extensão territorial de Triunfo municípios como: Camaquã, Tapes, Guaíba, Santo Amaro, Venâncio Aires, Arroio do Meio, Estrela, Taquari, Montenegro, Garibaldi, Bento Gonçalves e São Sebastião do Caí.

Em 1834, Triunfo é elevado à categoria de município e, em 1878, passa a ser uma comarca. O Decreto Regencial (s/nº) de criação data de 25/10/1831; Triunfo foi desmembrado dos municípios de Rio Pardo e Porto Alegre, mas somente em 1938 passa a ter o *status* de cidade.

A história de Triunfo passa por períodos de grande pujança e por outros de certo ostracismo. Triunfo viveu um tempo como típica cidade do interior, com pouca importância econômica, mas hoje é uma das cidades mais importantes no cenário econômico do Estado.

Dentro da oscilação econômica e política de Triunfo no cenário rio-grandense, Spalding ([200-?]), em seu histórico sobre a cidade de Triunfo no começo do século XX, descreve: “O Município de Triunfo não possui, praticamente, indústrias, pois são muito reduzidas, em quantidade. Fábrica de móveis, olaria e vidraria na Vila e Pôrto Kapel e mais algumas pequenas olarias e atafonas pelo interior” (SPALDING, [200-?]). Triunfo vai ter uma nova tendência de crescimento, comparada à da época de sua fundação e da Revolução Farroupilha, que traz reflexos importantíssimos na sua economia, na sua cultura e na sua vida política até os tempos atuais. Em agosto de 1975, o Presidente da República, atendendo ao II Plano Nacional de Desenvolvimento, designou para o Estado do Rio Grande do Sul a instalação do III Pólo Petroquímico do País. No mesmo ano, no mês de outubro, o Governador do Estado tornou a microrregião de Triunfo-Montenegro de utilidade pública para a instalação do Pólo Petroquímico. Esse fato vai fazer com que a arrecadação de impostos do Município tenha em pouco tempo um acréscimo vertiginoso, mudando de forma substancial a

sua realidade econômica – Triunfo passa de pequeno município agrário a grande pólo industrial do país.

A arrecadação (receita total) de Triunfo está entre as maiores do Estado. Sua arrecadação do ano de 2000 para 2007 teve um acréscimo de quase 250%, como mostra o Quadro 2.10.

Ano	Receita total
2000	R\$ 41.372.379,85
2007	R\$ 140.552.770,69

Quadro 2.10 Receita da Prefeitura Municipal de Triunfo – 2000 e 2003

Fonte: Secretária de Fazenda do Município.

Essa arrecadação modificou a estrutura econômica/cultural/política do Município. No entanto, não mudou substancialmente a estrutura demográfica do município, que continua com índices de cidade pequena agrária, como demonstra o censo/2000. A população de Triunfo está distribuída da seguinte forma, segundo o censo/2000 do IBGE: 22.166 pessoas, com uma estimativa, para 2005, de 24.824; do total de pessoas residentes em 2000, 51,05% eram do sexo masculino e 48,92 % do sexo feminino. Sua população é distribuída nos seus 832,42 m² de área, com 58,14 % na zona urbana e 41,86% na zona rural do município, com uma densidade demográfica de 30,5 hab/km². O Produto Interno Bruto (PIB) per capita em 2005 foi de R\$ 193.347,00³, com um índice de mortalidade infantil de 11,11 por mil nascidos vivos.

³ Dados da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul.

A tabela abaixo coloca a posição de Triunfo em relação a alguns dados no Rio Grande do Sul.

Tabela 2.2 Dados do PIB e N° de habitantes dos maiores municípios do RS pelo valor do PIB - 2005 1

MUNICÍPIOS	Produto Interno Bruto (PIB) e população dos 10 maiores municípios segundo o PIB total do RS – 2005								
	PIB				Posição no Ranking em 2004	Estrutura (%)			Habitante
	Valor (R\$ 1 000)	Participação %		Agricultura		Indústria	Serviços		
		2005	2004						
Porto Alegre	27.977.351	19,38	17,82	1°	0,06	14,27	85,67	1.428.696	
Canoas	9.376.153	6,5	6,12	2°	0,03	41,36	58,61	329.174	
Caxias do Sul	8.422.381	5,83	5,46	3°	1,66	42,73	55,61	404.187	
Triunfo	4.799.641	3,33	3,31	4°	1,28	78,7	20,01	24.824	
Novo Hamburgo	3.726.442	2,58	2,71	5°	0,27	31,27	68,46	255.317	
Gravataí	3.713.639	2,57	2,37	6°	0,39	55	44,61	264.953	
Santa Cruz do Sul	2.991.816	2,07	2,05	8°	3,42	47,78	48,8	117.949	
Pelotas	2.644.670	1,83	1,81	9°	3,06	20,08	76,86	342.513	
Rio Grande	2.643.213	1,83	2,36	7°	3,63	35,96	60,41	195.392	

Fonte: FEE/Centro de Informações Estatística/Núcleo de Contabilidade Social

Nota-se que a população de Triunfo, em relação às de outras cidades, é bem menor, enquanto seu PIB coloca esse município em 4° lugar .

Triunfo tem somente 1% da população das dez cidades com o maior PIB do Rio Grande do Sul, ou seja, o único Município entre os dez primeiros colocados que tem uma população de menos de 100 mil habitantes, aliás, muito menor.

No entanto, Triunfo detém 7% do PIB das dez maiores cidades do Rio Grande do Sul, na frente de cidades como Passo Fundo e Novo Hamburgo. Tem o PIB menor somente do que o de Porto Alegre, com população de 1.428.696 habitantes, de Canoas, com população de 329.174 habitantes, e de Caxias do Sul, com população de 404.187 habitantes.

Quanto à educação, a rede municipal era composta, segundo o Censo Escolar de 2000, de: 563 alunos na educação infantil, 3.099 alunos no ensino fundamental e 447 alunos no ensino médio, com um total de 4.109 em toda a rede municipal. A rede estadual estava composta da seguinte forma: 117 alunos na educação infantil, 1.519 alunos no ensino fundamental e nenhum aluno no ensino médio; o total de alunos na rede estadual era de 1.636. A rede privada estava dividida em: 16 alunos na educação infantil, 55 alunos no ensino

fundamental e 321 alunos no ensino médio, totalizando 392 alunos. Somando-se os alunos de todas as redes de ensino de Triunfo, chega-se ao total de 6.137 estudantes, distribuídos conforme mostra a tabela 2.3.

Tabela 2.3 Distribuição da matrícula por dependência administrativa – Triunfo - 2000

REDE	Número de alunos	Percentual
Rede Municipal	4.109 alunos	66,95 %
Rede Estadual	1.636 alunos	26,66 %
Rede Privada	392 alunos	6,39 %
Total	6.137 alunos	100,00 %

Fonte: BRASIL. INEP/MEC, 2007

O Censo Escolar Anual de 2007 da Educação Básica traz uma nova distribuição dos alunos no município de Triunfo, conforme mostra a tabela 2.4. Os alunos estão distribuídos da seguinte forma: na rede estadual, há 51 alunos na educação infantil, 1.393 alunos no ensino fundamental regular, EJA e educação especial e 321 alunos no ensino médio. Na rede municipal, o total de alunos divide-se em: 1.050 alunos na educação infantil, 3.184 alunos no ensino fundamental e 1.124 no ensino médio. Estão computados alunos de todas as modalidades. A rede privada de educação tem 90 alunos todos na educação especial.

Um dado importante na composição do FUNDEB no Município de Triunfo é o número de matrículas no ensino médio. A rede municipal tem 1.387 alunos, enquanto a rede estadual tem 321 alunos. Essas matrículas municipais não podem ser incluídas no cálculo do coeficiente do FUNDEB do município, uma vez que só são computadas matrículas da educação infantil e do ensino fundamental municipais.

Censo 2007 Educação Básica Triunfo/RS

Tabela 2.4 Distribuição da matrícula por dependência administrativa – Triunfo - 2007

REDE	Número de alunos	Percentual
Rede Municipal	5.358	74,28 %
Rede Estadual	1.765	24,47%
Rede Particular	90	1,25%
Total	7.213	100,00%

Fonte: BRASIL. INEP/MEC, 2007

Tabela 2.5 Número de matrícula por dependência administrativa – Triunfo – 2000 e 2007

REDE	Número de alunos censo 2000	Número de alunos censo 2007	Varição 2000/2007	Varição percentual
Rede Municipal	4.109 alunos	5.358 alunos	1.249 alunos	+ 30,04%
Rede Estadual	1.636 alunos	1.765 alunos	129 alunos	+ 7,88 %
Rede Privada	392 alunos	90 alunos	- 300 alunos	- 229 %
Total	6.137 alunos	7.213 alunos	1.076 alunos	+17,53 %

Fonte: BRASIL. INEP/MEC, 2007

O decréscimo da população de alunos na rede privada foi motivado pelo fechamento de três escolas cencistas no Município. Uma foi encampada pelo Município.

Outro dado importante sobre a rede triunfense de educação está inserido no levantamento realizado por Farenzena e Machado (2006), onde são apresentados dados de custo anual por aluno em vários municípios e em alguns estados. O estudo estimou a média do custo anual por aluno do Estado do Rio Grande do Sul, que ficou em R\$ 1.294,52, enquanto o custo médio aluno/ano de Triunfo ficou em R\$ 2.250,96 (dois mil, duzentos e cinquenta reais e noventa e seis centavos), sendo o custo mais alto no Estado o do município de Triunfo, entre os municípios da amostra.

Tal situação pode ser explicada pelo volume relativamente maior de receita de impostos do Município, uma vez que é sobre essa que se calcula o mínimo de 25% que deve ser gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino. De outra parte, não podemos inferir que essa disponibilidade de recursos garanta melhores condições de qualidade na oferta educacional. Um dado ilustrativo é que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IBED) de Triunfo ficou abaixo da média estadual nos dois registros havidos até o momento, com base nos dados do ano de 2005, o IBED de Triunfo ficou 3,7, quando a média nacional foi de 3,8. Tendo por base os dados de 2007, a média nacional foi de 4,2, enquanto que a rede municipal de Triunfo registrou apenas 3,8. Esses são dados dos anos iniciais do ensino fundamental.

Durante a vigência do FUNDEF, Triunfo/RS foi administrado com a seguinte composição:

Nome	Partido ou coligação	Período
Francisco Lineu Schardong	PDS/PTB/PFL	1992/1995
Bento Gonçalves dos Santos	PPB	1996/1999
José Ezequiel Meireles	PDT	2000/2003
José Ezequiel Meireles	PDT	2004/2005
Pedro Francisco Tavares	PDT - PDT / PMDB / PL / PPS	2005/2008

Quadro 2.11 Prefeitos de Triunfo período 1992 a 2008 e partidos ou coligações

Fonte: TRIBUNAL REGIONAL DO ESTADO DO RS, 2008.

Triunfo, por problemas na eleição de 2004, como mostram as datas do quadro acima, teve uma eleição extra⁴. Durante os governos que se sucederam, entre 1992 até 2008, sete secretários de educação diferentes ocuparam a pasta.

⁴ O Prefeito eleito José Ezequiel Meireles foi cassado por irregular na campanha eleitoral.

3 PESQUISA E ANÁLISE DE DADOS

Este capítulo é dedicado à apresentação da pesquisa empírica. A pesquisa empírica foi dividida em cinco categorias: a) análise documental onde estão analisada as atas, decretos, portarias referentes às reuniões dos conselhos; b) efetividade, que tem como objetivo olhar as condições que os conselheiros têm de efetivar suas obrigações; c) capital social analisa a possibilidade de formação do capital social por meio dos conselhos; d) empoderamento aprecia o empoderamento dos conselheiros; e) organização e controle social onde forma apreciada o controle social e como é organizado os conselhos.

3.1 ANÁLISE DOCUMENTAL

A pesquisa documental do CMACS-FUNDEF em Triunfo foi realizada a partir das atas do conselho, correspondências expedidas e recebidas e pareceres, entre outros documentos.

Na primeira ata, de 03 de abril de 1998, a Secretária de Educação do Município convida algumas pessoas a participarem do conselho; os cargos foram definidos nessa reunião. Na sua primeira formação (1998), foram realizadas duas reuniões, sendo que nenhuma atividade está registrada nesse ano. Não foi possível saber como foi a prestação de contas. A próxima fase recomeça em 2000. A primeira ata dessa nova fase data de 12 de junho de 2000, já com outra Secretária de Educação no Município. Nesse ano, é formado um novo conselho de acompanhamento para o FUNDEF. O convite para participação foi feito pela Secretária de Educação via ofício para as escolas, no entanto, somente pela Lei Municipal nº 1.503/2000, de 23 de agosto de 2000, é que o conselho foi instituído formalmente. No ano de 2000, foram realizadas 13 reuniões.

Pela análise documental, a maior dificuldade dos conselheiros era a falta de informações ou a ocorrência de informações confusas, tanto por parte da Prefeitura quanto do governo federal. A Secretaria da Fazenda e o Departamento de Pessoal do Município tardavam para enviar os documentos ou não os enviavam, como fica explícito na Ata 14/2000,

de 29 de dezembro de 2000: “por não receber informações adequadas, os conselheiros não aprovam o parecer”. A prestação das contas só é aprovada no ano seguinte.

No ano de 2001, foram realizadas sete reuniões, com as mesmas dificuldades do ano anterior, o que vai se repetir por vários anos. Nesse ano, o conselho começa a controlar também o Programa de Auxílio à Qualificação (PAQ), programa que tinha por função ajudar professores da rede a concluírem o ensino superior. Em 06 de julho, são incluídos mais dois segmentos no conselho (Conselho Tutelar e representante da sociedade civil). No entanto, somente em 2002 o representante do Conselho Tutelar vai começar a participar das reuniões; o representante da sociedade civil, ainda mais tarde. Também em 05 de julho, o Conselho começa a controlar o Bolsa Escola.

No ano de 2002, foram realizadas nove reuniões. As dificuldades de informações continuaram, como pode ser observado na ata 02/02, de 04 de abril de 2002, na qual fica registrado que o conselho não aprova a prestação de contas por falta de documentação. A prestação de contas só foi aprovada depois de duas reuniões, no dia 21 de junho do mesmo ano, mais de dois meses após o primeiro parecer. No ano seguinte, são realizadas seis reuniões, e a falta de dados é recorrente. A participação dos conselheiros é reduzida, bem como o número de reuniões, o que continua em 2004, em que a primeira reunião vai acontecer em 29 de março, com a aprovação da prestação de contas do semestre anterior. O conselho é renovado em setembro daquele ano, com a eleição de novos conselheiros e com a formação de uma nova diretoria do conselho. Nessa nova fase, nota-se uma cobrança maior no que diz respeito ao PNATE, com cobranças sistemáticas dos conselheiros em relação aos responsáveis pelo transporte escolar. Essa nova diretoria começa com um novo ânimo de trabalho e, no período de setembro até dezembro, realiza cinco reuniões. A participação dos conselheiros mantém-se estável.

No ano de 2005, são realizadas 14 reuniões, com uma assiduidade parecida com a dos anos anteriores. Como já foi dito acima, a dificuldade com a documentação é uma característica marcante, como podemos ver na redação de uma ata do conselho: “Os conselheiros passaram a criticar os documentos oficiais, considerando que nenhum conhece profundamente sobre contabilidade” (Ata 17/05 de 25/01/05, CMACS-FUNDEF, Triunfo/RS). Nesse ano, começam a aparecer as primeiras prestações de contas do PAED, o que é feito pela APAE/Triunfo/RS. Todas as prestações de contas desse programa, naquele

ano e nos próximos, foram aprovadas sem maiores problemas. Também em 2005, o Conselho acusa o recebimento de informação de liberação de recursos do Programa EJA. O ano de 2005 fica marcado por uma forte cobrança quanto à qualidade do transporte escolar, com várias solicitações de explicações aos responsáveis pelo setor de transporte escolar da prefeitura. Um fato importante desse ano é que, por falta de comunicação da prefeitura, os conselheiros não puderam participar de um encontro de formação. O conselho recebeu a primeira fita de vídeo com orientações do FUNDEF. As contas do FUNDEF e do PNATE foram aprovadas sem maiores problemas.

O próximo ano (2006) também tem um número significativo de reuniões (13 no total). Segue-se a mesma rotina dos anos anteriores, com uma novidade: a prestação de contas do Programa EJA. Nesse ano, é eleita uma nova diretoria para o conselho, quando começa efetivamente a aparecer a figura do representante da sociedade civil e são preenchidas algumas vagas que estavam desocupadas. O conselho do FUNDEF fez o acompanhamento e parecer para os seguintes programas: FUNDEF, PNATE, PAED, EJA, PIEM (substituto do PAQ) e Bolsa Família. Isso mostra o grau de responsabilização que tem o CMACS-FUNDEF em Triunfo-RS.

O ano de 2007 é atípico, pois o conselho teve poucas reuniões – quatro no total –, entre os meses de janeiro e julho. Pela MP nº 339, de 28 de dezembro de 2006, foi dissolvido o conselho.

O Conselho só será reativado em 2008, com a égide do FUNDEB, uma nova composição e uma forma de escolha diferente da utilizada nas escolhas anteriores. Os antigos conselheiros do FUNDEF conseguiram realizar um fórum com a presença dos segmentos que compunham o conselho e uma palestra de esclarecimento sobre as principais funções dos conselheiros. Ocorreu, ainda, a eleição da nova composição do conselho.

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED) e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), no exercício de 2006, não necessitaram estar acompanhados de pareceres conclusivos dos Conselhos do FUNDEF, pois este estava extinto

e havia uma vacância, como está colocado na Resoluções/CD/FNDE/nº 072, de dezembro de 2007.

Os quadros abaixo mostram o número de reuniões do CMACS/FUNDEF a cada ano, com a participação de cada segmento.

Legenda para os quadros

Presente	X
Ausente	0
N/P	Não Participava

Participação em 1998

	01	02
Professor	X	X
Professor	X	X
Pais	X	X
Pais	X	X

Quadro 3.1 Número de reuniões e participação dos conselheiros

Fonte: Atas do CMACS/FUNDEF

Participação em reuniões 2000

	01.00	02.00	03.00	04.00	05.00	06.00	07.00	08.00	09.00	10.00	11.00	12.00	13.00	14.00	TOTAL
Executivo	0	X	X	X	0	X	X	X	X	X	X	X	0	X	10
Executivo	0	X	X	X	0	0	0	X	X	X	X	0	0	X	07
Professor	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	11
Professor	0	X	X	X	X	X	0	X	X	X	X	X	0	X	10
Servidor	0	X	X	X	X	X	0	X	X	0	X	X	X	X	10
Servidor	0	X	X	X	X	X	0	X	0	0	0	0	X	X	07
Pais	0	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	0	X	X	10
Pais	0	X	X	X	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X	05
Total	0	8	8	8	5	6	3	7	6	4	6	4	4	8	

Quadro 3.2 Número de reuniões e participação dos conselheiros

Fonte: Atas do CMACS/FUNDEF

Obs. 1) A primeira reunião foi feita pela Secretaria de educação em ambiente interno da secretária para a formação do conselho.

2) Total que está referido a direita dos quadros é referente ao número de participação de cada segmento no ano e o total colocado abaixo nos é referente ao número de participações de conselheiros em cada reunião.

Participação em reuniões 2001

	01.01	02.01	03.01	04.00	05.00	06.00	07.00	TOTAL
Executivo	X	X	X	X	X	X	X	07
Executivo	X	0	X	X	X	X	X	06
Professor	X	X	X	X	X	X	X	07
Professor	0	X	X	X	X	0	X	05
Servidor	0	0	X	X	0	X	X	04
Servidor	0	0	X	X	0	0	X	03
Pais	X	X	X	X	X	0	X	07
Pais	0	0	X	X	0	0	X	03
Total	4	4	8	8	5	4	8	

Quadro 3.3 Número de reuniões e participação dos conselheiros

Fonte: Atas do CMACS/FUNDEF

Participações em reuniões em 2002

	01.02	02.02	03.02	04.02	05.02	06.02	07.02	08.02	09.02	10.02	TOTAL
Executivo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	10
Executivo	0	X	0	0	X	0	0	X	X	X	05
Professor	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	10
Professor	X	X	X	0	X	X	X	X	X	0	08
Servidor	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	09
Servidor	0	X	0	0	0	0	0	X	0	X	03
Pais	0	X	X	X	X	X	0	X	X	X	08
Pais	0	0	0	0	0	X	0	X	X	0	03
Total	4	7	5	4	6	6	3	8	6	4	

Quadro 3.4 Número de reuniões e participação dos conselheiros

Fonte: Atas do CMACS/FUNDEF

Obs. A partir da nona reunião começou a participar um representante do Conselho Tutelar.

Participação em reuniões 2003

	01.03	02.03	03.03	04.03	05.03	06.03	TOTAL
Executivo	X	X	X	X	X	X	06
Executivo	X	X	X	0	0	0	03
Professor	0	X	X	X	X	X	05
Professor	0	0	0	X	X	X	03
Servidor	X	X	X	X	X	0	05
Servidor	0	0	0	0	0	0	00
Pais	X	0	0	X	X	0	03
Pais	X	0	0	X	X	0	03
Cons. Tutelar	X	0	0	0	0	0	01
Total	06	04	04	06	06	03	

Quadro 3.5 Número de reuniões e participação dos conselheiros

Fonte: Atas do CMACS/FUNDEF

Participação reuniões 2004

	01.04	02.04	03.04	04.04	05.04	06.04	07.04	08.04	09.04	10.04	11.04	12.04	13.04	14.04	TOTAL
Executivo	X	X	X	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	13
Executivo	0	0	0	0	0	0	X	0	X	0	0	X	0	0	03
Professor	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	13
Professor	X	X	0	X	X	0	X	X	X	X	X	X	0	X	10
Servidor	X	X	X	X	X	0	0	X	X	X	X	X	X	X	11
Servidor	0	0	X	0	0	0	0	X	X	0	0	X	0	0	04
Pais	0	0	0	0	X	X	0	0	X	X	X	X	0	0	06
Pais	0	0	0	0	0	0	0	0	X	0	0	X	0	0	02
Cons. Tutelar	0	0	0	0	0	0	X	0	X	0	0	X	0	0	03
	04	04	04	03	05	03	05	05	09	05	05	09	02	04	

Quadro 3.6 Número de reuniões e participação dos conselheiros

Fonte: Atas do CMACS/FUNDEF

Participação em reuniões 2005

	01.05	02.05	03.05	04.05	05.05	06.05	07.05	08.05	09.05	10.05	11.05	12.05	13.05	14.05	TOTAL
Executivo	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	X	0	12
Executivo	0	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	01
Professor	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	X	X	X	X	13
Professor	0	X	0	X	0	X	X	X	X	X	0	X	0	X	10
Servidor	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	13
Servidor	0	X	0	X	0	X	X	X	0	X	X	X	X	X	10
Pais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	00
Pais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	00
Cons. Tutelar	0	X	X	0	X	X	X	X	X	0	X	X	X	0	10
total	02	07	04	05	04	06	05	06	04	05	05	06	05	04	

Quadro 3.7 Número de reuniões e participação dos conselheiros

Fonte: Atas do CMACS/FUNDEF

Participação em reuniões 2006

	01.06	02.06	03.06	04.06	05.06	06.06	07.06	08.06	09.06	10.06	11.06	12.06	13.06	TOTAL
Executivo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	12
Executivo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	00
Professor	X	X	X	X	X	0	X	X	X	X	X	X	X	12
Professor	0	X	X	X	X	0	X	X	X	X	X	X	X	11
Servidor	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	13
Servidor	0	X	X	X	X	0	0	0	X	X	X	0	0	07
Pais	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X	X	0	X	04
Pais	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X	X	0	X	04
Cons. Tutelar	X	X	0	X	X	X	0	0	X	X	X	X	X	10
Rep. Sociedade civil	N/P	X	X	X	X	X	05							
Rep. Sociedade civil	N/P	X	0	X	0	0	02							
Rep. Cons. Municipal Educação	N/P	X	X	X	0	X	05							
Total	04	06	05	06	06	03	04	04	11	11	11	06	08	

Quadro 3.8 Número de reuniões e participação dos conselheiros

Fonte: Atas do CMACS/FUNDEF

Participação em reuniões 2007

	01.07	02.07	03.07	04.07	TOTAL
Executivo	0	X	X	X	03
Executivo	0	0	0	0	00
Professor	X	X	X	X	04
Professor	0	X	0	0	01
Servidor	0	0	0	X	01
Servidor	0	0	0	0	00
Pais	X	0	0	0	01
Pais	X	X	X	X	04
Cons. Tutelar	X	0	0	0	02
Rep. Sociedade civil	0	0	0	X	01
Rep. Sociedade civil	0	0	0	0	00
Rep. Cons. Municipal Educação	X	X	0	0	02
Total	05	05	03	04	

Quadro 3.9 Número de reuniões e participação dos conselheiros

Fonte: Atas do CMACS/FUNDEF

Análise da participação no CMACS/FUNDEF por segmentos/ano.

		ANO									
1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Professor	Não aconteceram reuniões	Executivo	Executivo	Executivo	Executivo	Executivo	Executivo	Executivo	Executivo	Executivo	
Professor		Executivo	Executivo	Executivo	Executivo	Executivo	Executivo	Executivo	Executivo	Executivo	
Pais		Professor	Professor	Professor	Professor	Professor	Professor	Professor	Professor	Professor	
Pais		Professor	Professor	Professor	Professor	Professor	Professor	Professor	Professor	Professor	
		Servidor	Servidor	Servidor	Servidor	Servidor	Servidor	Servidor	Servidor	Servidor	
		Servidor	Servidor	Servidor	Servidor	Servidor	Servidor	Servidor	Servidor	Servidor	
		Pais	Pais	Pais	Pais	Pais	Pais	Pais	Pais	Pais	
		Pais	Pais	Pais	Pais	Pais	Pais	Pais	Pais	Pais	
						Cons. Tutelar	Cons. Tutelar	Cons. Tutelar	Cons. Tutelar	Cons. Tutelar	
									Rep. Sociedade civil	Rep. Sociedade civil	
									Rep. Sociedade civil	Rep. Sociedade civil	
									Rep. Cons. Municipal Educação	Rep. Cons. Municipal Educação	
										Rep. Diretores de escola	
										Rep. Diretores de escola	

Quadro 3.10 participação no CMACS/FUNDEF por segmentos/ano

Fonte: Atas do CMACS/FUNDEF

Quanto à pesquisa documental no COMALES (Conselho Municipal de Alimentação Escolar), essa ficou restrita a algumas atas e informações do presidente do conselho; o acesso ao número de participantes em cada reunião não foi possível, visto que não estavam disponibilizados estes dados.

O COMALES foi criado em 12 de dezembro de 2000, a composição do conselho contava com dois professores, dois representantes do executivo municipal, dois representantes da sociedade civil, dois representantes dos pais de alunos e um representante da Câmara de Vereadores do município (legislativo). O conselho acompanhava dois programas, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar/Creche (PNAC).

O número de reuniões realizadas durante o período de 2000 a 2007 está dividida da seguinte forma:

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Número de reuniões	03	11	07	05	10	06	10	12

Quadro 3.11 Número de reuniões realizadas (2000 - 2007)

Fonte: Atas do COMALES

A composição do conselho estava disposta da seguinte forma: quatro representantes dos professores, dois representantes da sociedade civil, dois representantes do executivo municipal, dois representantes do legislativo municipal, dois representantes dos pais.

A principal dificuldade do COMALES é semelhante à do CMACS/FUNDEF, a entrega atrasada dos documentos, como fica explícito nesta fala do representante do legislativo “ o representante do legislativo pediu verbalmente que quando chegassem os documentos a serem analisados, o mesmo fosse avisado para se fazer presente, haja visto, que este conselho ainda não recebeu tais documentos (Ata 003/07).

3.2 EFETIVIDADE

A primeira questão nesta categoria é sobre a importância dos conselhos para os programas e o FUNDEF/FUNDEB. A pergunta é objetiva e conclusiva e foi realizada no questionário de escolha múltipla. A absoluta maioria (17) dos conselheiros disse que o conselho era muito importante ou importante para o programa, como mostra o quadro abaixo:

A importância do conselho para os programas			
Muito importante	Importante	Sem muita importância	Sem nenhuma importância
13	4		1

Somente um conselheiro considerou que o conselho não tinha nenhuma importância para o programa. Os resultados demonstram que os conselheiros aprovam a necessidade dos conselhos para os programas e fundos, evidenciando que, mesmo que ocorram problemas nas análises posteriores, os conselheiros concordam com essa forma de acompanhamento das políticas públicas.

Na entrevista, na categoria “efetividade”, três questionamentos foram colocados para saber se os conselheiros tinham condições de realizar suas tarefas principais: A) Os conselheiros (PNATE) podem se fazer presentes, verificando as rotas e as condições de transporte dos alunos? B) O Conselho (FUNDEF) acompanha o censo escolar? C) Os conselheiros (PNAE) podem se fazer presentes, verificando os alimentos e as condições de infra-estrutura das cozinhas e refeitórios?

No conselho do FUNDEF/FUNDEB, o escore foi de 14 respostas negativas e sete positivas. Para ilustrar as respostas positivas, transcrevo a fala de um entrevistado: “Sim, diretamente, mas mais a presidente, e depois os assuntos são debatidos nas reuniões”. Como exemplo de respostas negativas, temos: “As rotas, a gente até solicitou isto, mas não houve muito interesse de que participasse, principalmente no início do ano, que dá bastante reclamação do transporte escolar” ou “Se depender de nós, nós vamos; se depender da prefeitura, vamos ter dificuldade”.

O Conselho (FUNDEF) acompanha o censo escolar? A maioria das respostas foi com “sim” ou “não”.

Os conselheiros (PNAE) podem se fazer presentes, verificando os alimentos e as condições de infra-estrutura das cozinhas e refeitórios? Nesse conselho, vemos que há uma maior preocupação com o acompanhamento do programa. Dos seis conselheiros que responderam essa pergunta, somente um disse que não fizeram visitas *in loco*. Houve manifestações como: “Sim, visitam as escolas, observando o preparo e manejo na preparação dos alimentos e como são estocados”.

No questionário de escolha múltipla, uma questão foi colocada: Os conselheiros conseguem responder a todas as suas atribuições?

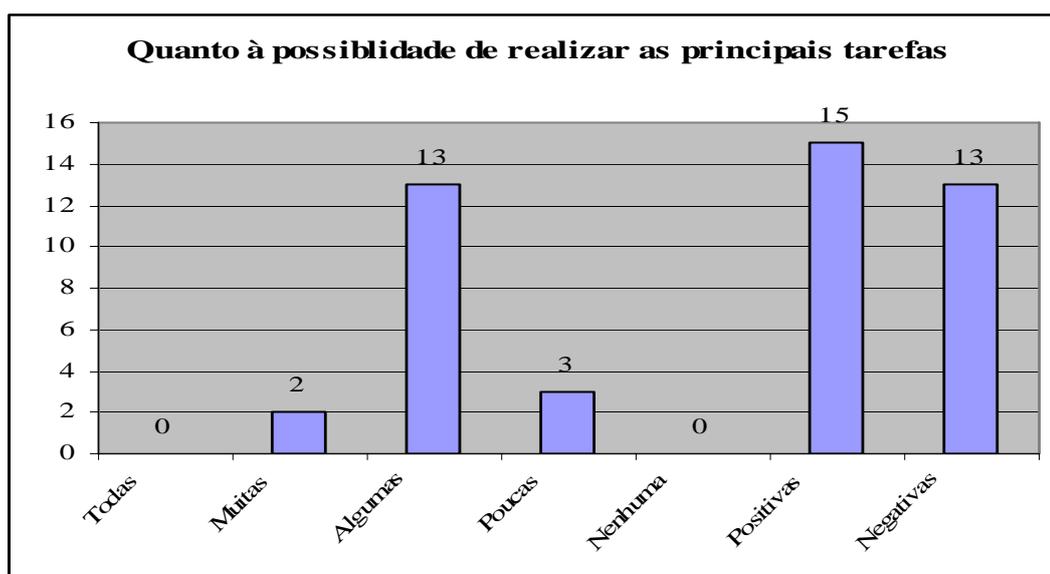


Gráfico 3.1 Quanto à possibilidade de realizar as principais tarefas

Fonte: Pesquisa empírica (questionário e entrevista)

Podemos ver que as respostas seguem um padrão. Tanto as respostas da entrevista quanto as do questionário mostram que os conselheiros conseguem dar conta de parte das suas atribuições, sendo que os conselheiros do PNAE, na sua maioria, conseguem fazê-lo; os do FUNDEF/FUNDEB, em sua maioria, dizem que não conseguem. Um dos motivos para isso pode estar ligado à quantidade de tarefas que ficaram a cargo do segundo conselho. Devo lembrar que o conselho do FUNDEF/FUNDEB acompanhava, além dos Fundos, os programas PNATE e PNTE, PAED e EJA, sendo que o Conselho de Triunfo ainda estava a

cargo do Bolsa Escola e do Programa de Auxílio à Qualificação dos Professores do Município.

O segundo bloco de questões que trabalham a efetividade do programa traz uma análise da forma como o acompanhamento via conselhos pode influenciar nos programas e nas administrações públicas, na visão dos conselheiros. A primeira questão formulada na entrevista foi: “O controle por meio de conselhos aumenta a transparência da administração pública?”.

Quatro entrevistados responderam que não, o que é exemplificado pela seguinte fala: “Não, pelo contrário, não aumenta nada, tenta dizer que a gente está aqui. Mas não tem função. O que é pior, ele legitima uma situação”. Doze responderam que sim, como fica explícito na fala: “Acredito que sim, pois no mínimo mais pessoas ficam sabendo o que está sendo feito. Acho que toda a população deveria tomar conhecimento dos atos administrativos, porém já é uma forma de fiscalização”. Um entrevistado teve uma resposta diferente: “Se o conselho for independente e for responsabilizado por omissão ou conivência, até pode, mas, do contrário, não, acaba trabalhando com o poder”. Um dos participantes não soube responder.

As duas outras questões, que compõem este bloco foram formuladas no questionário de escolha múltipla: A) O conselho tem provocado uma maior eficiência na administração e nas políticas públicas, bem como no modo da formulação dos programas de proteção social. B) O conselho tem provocado uma maior eficiência na administração e nas políticas públicas, bem como no modo da formulação dos programas de proteção social. Com o seguinte resultado

Afirmações iguais

O conselho tem provocado uma maior eficiência na administração e nas políticas públicas, bem como no modo da formulação dos programas de proteção social.			
concordo totalmente	concordo parcialmente	Não concordo e nem discordo	Discordo totalmente
1	11	3	4

O conselho tem provocado uma maior eficiência na administração e nas políticas públicas, bem como no modo da formulação dos programas de proteção social.			
Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Não concordo e nem discordo	Discordo totalmente
	10	4	4

Quando cruzamos as respostas das perguntas deste bloco para fazer uma análise sobre a influência dos conselhos sobre as administrações públicas e os programas, o resultado fica o seguinte (somatório de respostas positivas, negativas ou não-conclusivas):

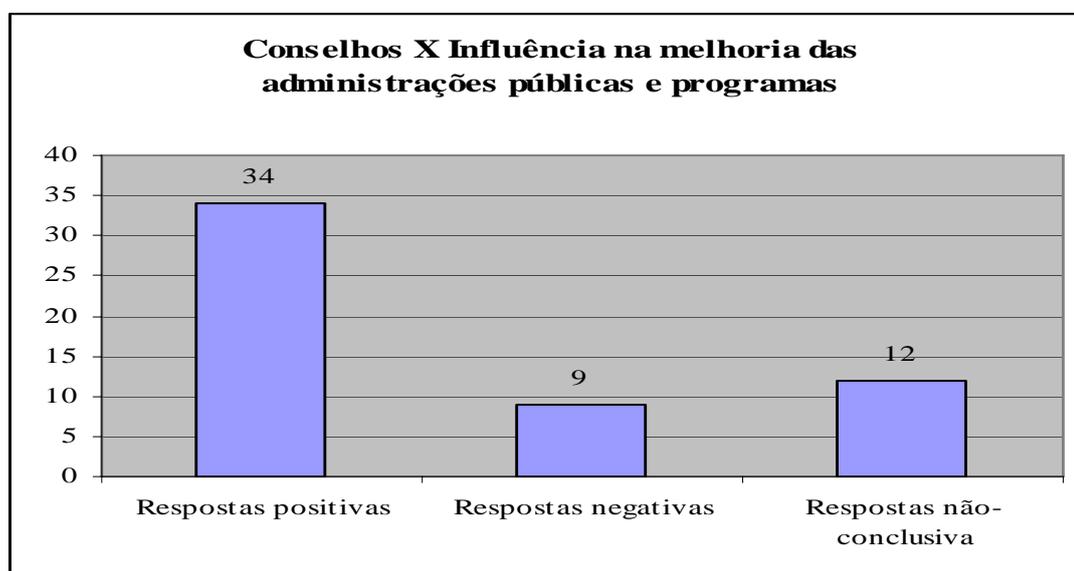


Gráfico 3.2 Conselhos X Influência na melhoria das administrações públicas e programas

Fonte: Pesquisa empírica (questionário e entrevista)

O gráfico mostra que existe uma predominância dos conselheiros em acreditar que sua função pode ajudar na transparência e eficiência das políticas públicas. De um total de 55 respostas, 61,8% foram positivas, (“concordo totalmente”, “concordo parcialmente”, e respostas positivas nas entrevistas), 21,8% foram negativas (“discordo totalmente”, e resposta negativa na entrevista) e 16,4% respostas não foram conclusivas (“não concordo e nem discordo”, e respostas não-conclusivas na entrevista).

A próxima questão relativa à efetividade do programa diz respeito à atitude dos conselheiros quando da descoberta de falhas nas prestações de contas. A questão foi

formulada na entrevista com a seguinte redação: “Na prestação de contas, quando acontece algum problema, quais são as atitudes do conselho?”.

A quase totalidade das respostas é no sentido de procurar o gestor municipal para que tenham esclarecimento dos fatos ocorridos e para depois colocar no relatório a ser enviado para a o gestor do programa, como se percebe na fala de dois conselheiros: “Primeiro, notificar a Secretaria de Educação e o Prefeito, e, se persistir, era apontado no relatório que era enviado ao governo federal” e “Conversa com os secretários envolvidos no problema e tenta resolver antes de mandar o relatório”. Somente um conselheiro disse não saber como ocorria. Houve um conselheiro que afirmou que, em alguns momentos, a decisão não é tomada no conselho, ficando somente com alguns, como mostra o relato: “Uma atitude que, em vez de ser no grupo, é a Secretaria, o presidente e vice-presidente que pessoalmente resolvem, e fica tudo resolvido assim”; porém, esse conselheiro apontou a necessidade de procurar o executivo. Existe a preocupação dos conselheiros em tentar solucionar os problemas, sem confronto com o executivo ou entrada em disputas políticas.

3.3 CAPITAL SOCIAL

A segunda categoria trabalhada na pesquisa foi capital social, já definida nos capítulos anteriores. Os questionamentos tiveram como objetivo mapear a formação de capital social por meio da atuação no conselho. As questões propostas para os entrevistados versaram sobre como a formação de capital social pode aumentar a participação da sociedade na administração pública, produzindo uma nova cultura de confiança, engajamento e responsabilidade. Os questionamentos que fizeram parte da pesquisa estão expostos na conceituação do capital social. Quanto à forma de exposição dos resultados da pesquisa, alguns serão por perguntas individuais, e outros serão apresentados em blocos.

A primeira questão envolvendo capital social refere-se ao motivo para participar do conselho.

Sua participação no conselho aconteceu por qual motivo?
--

Participo de várias outras associações	Por acreditar que existiam problemas no programa	Por pressão dos meus colegas	Por acreditar que posso contribuir para a melhoria no programa	Por pressão de superiores
4	0	2	10	0

Outros motivos foram citados pelos entrevistados: “desejei candidatar-me por sugestão dos superiores” e “por indicação do órgão de trabalho”.

Somente duas respostas apontam que a participação não ocorreu por opção dos conselheiros e, sim, por pressão de outras pessoas, mostrando que a participação dos conselheiros acontece por eles acreditarem que ela pode fazer diferença. Quatro conselheiros já participavam de outras associações, e dez acreditam na melhoria dos programas por meio da sua participação.

O primeiro bloco de questões sobre capital social trata de participação e formação de novas lideranças. Foi colocada a seguinte questão na entrevista: “Você já participava de outras entidades associativas ou de controle antes de participar do conselho?” Houve seis respostas negativas e doze positivas, sem muitos comentários por parte dos entrevistados.

Neste bloco, foram colocadas duas perguntas do questionário, de múltipla escolha: a) “Sua participação no conselho aumentou seu engajamento em outras atividades de cunho social ou político?” e b) “A sua participação no conselho fez com que você procurasse outras atividades de cunho social ou assistencialista?”

Sua participação no conselho aumentou seu engajamento em outras atividades de cunho social ou político?		
Muito	Um pouco	Nada
3	11	4

A sua participação no conselho fez com que você procurasse outras atividades de cunho social ou assistencialista?			
Sim	Sim, mas não em função do conselho	Não, porque já fazia antes	Não
1	4	7	6

O gráfico abaixo mostra que os conselheiros, em sua maioria, são pessoas que participam de outra entidade e que a atuação no conselho pouco aumentou seu engajamento, tampouco fez com que aumentasse sua participação em outras entidades. Isso mostra que os conselhos não têm capacidade de aumentar a participação, mas sim de ser mais uma forma de participação de pessoas que já participavam de outras entidades.

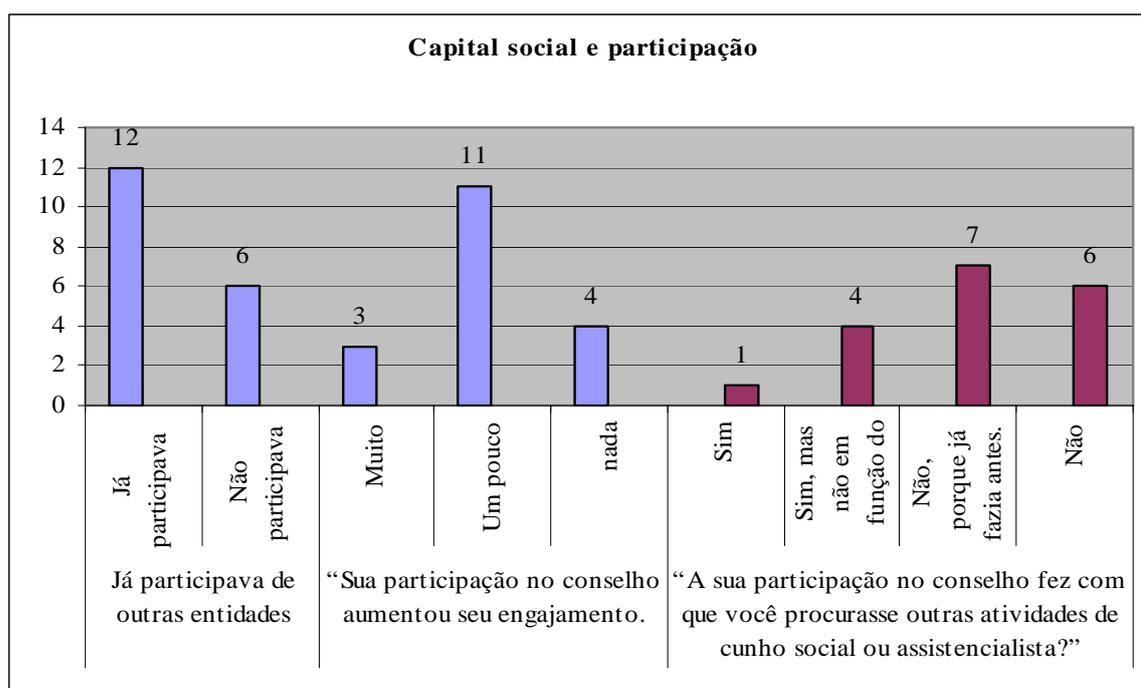


Gráfico 3.3 Capital social e participação

Fonte: Pesquisa empírica (questionário e entrevista)

O segundo bloco de questões de averiguação do capital social trabalhou com a relação entre os conselheiros. A primeira questão é: “Qual a relação com os demais conselheiros?” A totalidade das respostas não indica nenhum atrito entre os conselheiros. Todos dizem ter uma boa relação. Para ilustrar, trago a fala de um dos entrevistados: “Os conselheiros eram representantes de professores, especialistas, diretores, CPM, etc. A relação era de coleguismo”. A próxima pergunta é: “Existe cooperação entre os conselheiros? (cooperação contrária a conflito)”.

De todos os entrevistados, somente um disse que havia conflito entre os conselheiros; os demais afirmaram que havia cooperação. No entanto, um conselheiro disse: “O que eu pude observar é que a maioria dos conselheiros não conhece seu verdadeiro papel, e quando tem que tomar uma posição, principalmente bater de frente com o coordenador do programa,

no caso, a Secretaria de Educação, muitas pessoas têm dependência direta ou de pessoas da família com o poder e acaba se acomodando para não se queimar”. Mesmo concordando que não havia conflito, o motivo para a cooperação, segundo o entrevistado, era o medo de represálias por parte da administração do município. Na minha visão, os conselheiros não estavam preocupados em criar conflitos.

Outra pergunta do questionário foi: “A participação no conselho aumentou sua cooperação e confiança no grupo?”.

A participação no conselho aumentou sua cooperação e confiança no grupo?			
Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Não concordo e nem discordo	Discordo totalmente
5	9	3	1

Este bloco, na entrevista e no questionário de escolha múltipla, mostra que existe uma preocupação com a ajuda mútua entre os conselheiros, com a cooperação, a fim de não trazer para dentro do conselho possíveis confrontos de ordem política ou de segmento profissional, entre outros.

O terceiro bloco de questões dessa categoria procurou conhecer como é a relação dos conselhos e conselheiros quanto à representação do segmento. Foram formuladas questões como: “Como conselheiro, você se sente representante do seu segmento? O conselheiro tem comunicação com o segmento que ele representa?”

Para a primeira pergunta, o escore foi o seguinte: três pesquisados disseram “sim” como resposta, sentindo-se representantes dos seus segmentos. A justificativa de um dos conselheiros foi: “Na obrigação de fazer o que é correto, pois confiaram em mim quando me indicaram”; os demais disseram que não, com respostas tais como: “Como conselheiro, sempre procurei ser um representante mais da sociedade do que do próprio segmento” ou “No início, quando eu estava esperançosa e me sentia representante, mas depois é difícil”.

Na segunda questão, seis pesquisados responderam que conseguem ter comunicação com o segmento que representam, mas com ressalvas, como podemos ver na fala de um deles: “Sim, mas é bastante superficial e depende muito de cada conselheiro. A maioria não se envolve em atividades sociais, somente participa do conselho quando tem reunião”. Os

demais disseram que não conseguem ter comunicação com seus segmentos. Dos que responderam “não”, um entrevistado disse: “É interessante, eu propus que o jornal *Sentinel*a disponibilizasse um espaço, falta elementos, até tentou, mas não deu, porque falta gente. As respostas “sim” indicam o ambiente de trabalho e algumas informações para algumas pessoas.

Como conselheiro, você se sente representante do seu segmento?	
Respostas positivas	Respostas negativas
3	15

O conselheiro tem comunicação com o segmento que ele representa?	
Respostas positivas	Respostas negativas
6	12

A análise das respostas mostra que a maioria dos conselheiros não tem comunicação e não se sente representante dos segmentos pelos quais foram eleitos, ficando restritos ao conselho, aos conselheiros e a alguns poucos colegas de trabalho dos conselheiros. O gráfico abaixo mostra que, para cada resposta positiva, havia três respostas negativas.

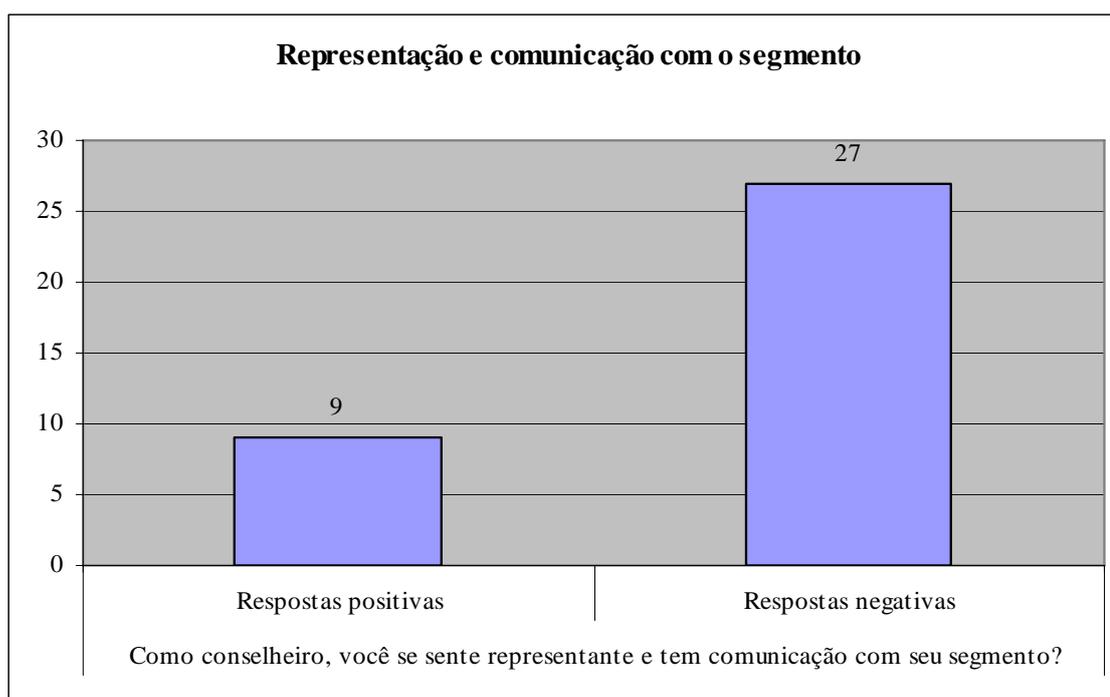


Gráfico 3.4 Representação e comunicação com o segmento

Fonte: Pesquisa empírica (questionário e entrevista)

Outro bloco trabalha com as possibilidades dos conselhos em formar lideranças e mobilizar a comunidade. O primeiro questionamento deste bloco foi: “Você acredita que o conselho consegue formar novas lideranças na sociedade civil?”. Metade dos pesquisados respondeu que sim, e a outra metade respondeu que não. Entre as falas dos que responderam afirmativamente, podem-se destacar as seguintes: “Acredito que sim, mas não da forma como os conselhos são organizados atualmente” ou “Alguma, acho que sim; formar, não, é forte demais, formar liderança é demais. Ele formaria se tivesse esse contato mais próximo, com fórum e outros, aí, sim, apareceria liderança ao natural”. Dos que responderam negativamente, destaco a seguinte resposta: “Em uma sociedade alienada e dependente, é muito difícil, até porque vivemos um momento de individualidade, e cada um está pensando no seu benefício próprio, e defender interesses da comunidade causa contrariedade ao poder, e a maioria das pessoas não quer se expor”.

A segunda questão foi: “Os conselheiros conseguem mobilizar a população para que denunciem problemas nos programas?”. Somente dois conselheiros disseram ter recebido denúncias, sendo um do Programa Bolsa-Escola; no entanto, quando o conselheiro pediu a denúncia por escrito, o denunciante não quis se comprometer. A maioria coloca a resposta negativa para a mobilização da comunidade sobre denúncias, como relata um conselheiro: “As pessoas nem sabem que existe; precisa trabalhar mais junto as comunidades, buscar uma forma para que tivesse mais participação da comunidade. Quem sabe do conselho é quem trabalha nas escolas. O Bolsa-Escola, as comunidades também não denunciam”.

O próximo questionamento foi: “O conselho consegue fazer com que mais pessoas participem de atividades sociais, de controle ou assistenciais?” Nessa pergunta, somente um conselheiro apontou a possibilidade afirmativa, mesmo assim, com ressalvas: “Acho que sim, se elas ficassem sabendo que existe e como funciona, eu acho que sim”. Os demais pesquisados foram unânimes em colocar que “não”, como fica explícito nesta fala: “Difícil, ainda falta credibilidade dos conselhos”.

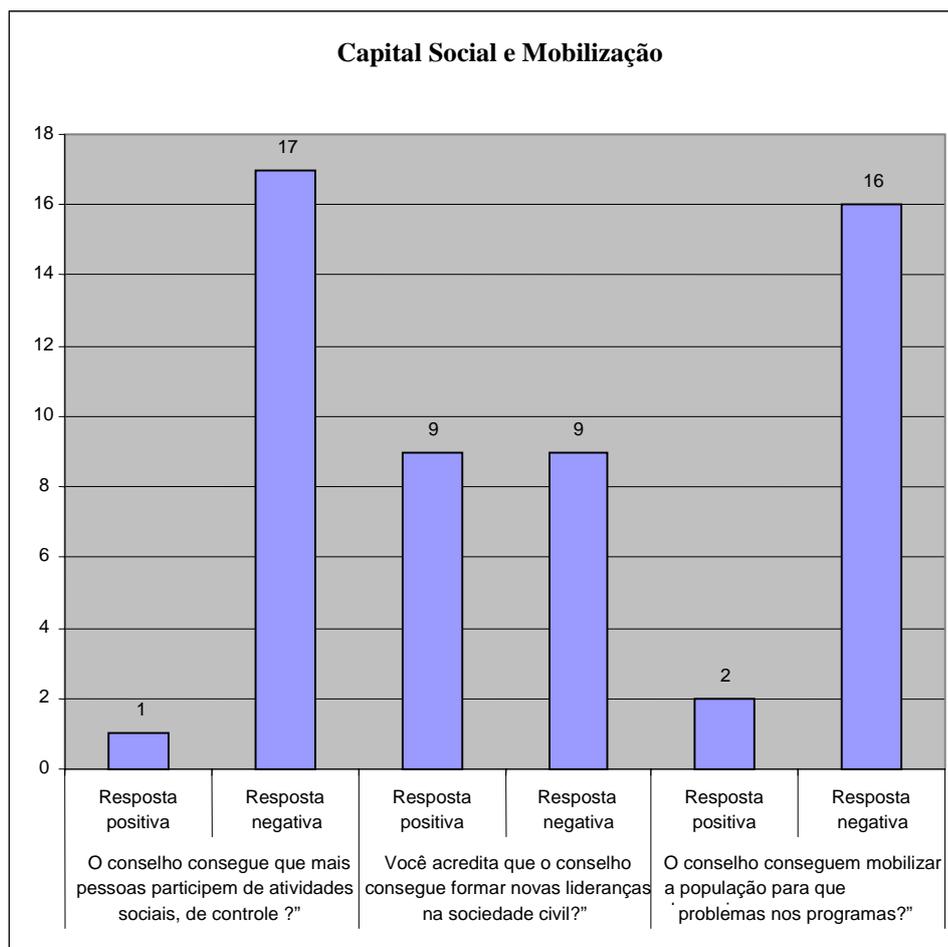


Gráfico 3.5 Capital social e mobilização

Fonte Pesquisa empírica (questionário e entrevista)

Neste bloco de entrevista, acontece uma pequena contradição, pois, no quesito mobilização da sociedade, a resposta é negativa na sua maioria, mostrando que o conselho não tem capacidade de mobilização da sociedade para participar de atividades sociais, de controle e assistenciais, nem para denunciar os problemas que acontecem; no entanto, pela participação no conselho, as respostas sobre a formação de liderança ficam empatadas, mostrando que existe uma possibilidade da formação de liderança por meio do conselho. O que não pode ser diagnosticado é se essa formação de lideranças é dos membros dos conselhos ou da população em geral.

Três questões individuais fecham este assunto da pesquisa. a) “A participação no conselho pode melhorar o país?”, b) “Durante sua participação no conselho, você se reuniu com outros conselhos ou entidades que tratassem de questões sociais?” e c) “Qual destes motivos levaria a sociedade a não participar de conselhos?”.

A participação no conselho pode melhorar o país?			
Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Não concordo e nem discordo	Discordo totalmente
10	7	1	0

Nessa questão, os conselheiros são, quase na sua totalidade, confiantes da melhora do país com a participação no conselho. Essas respostas mostram que os conselheiros acreditam que os conselhos e a sua participação são importantes para melhorias no país.

A segunda questão individual tem a intenção de diagnosticar como é o comportamento dos conselheiros em relação a outros conselhos e entidades e se participavam de mais de uma entidade

Durante sua participação no conselho, você se reuniu com outros conselhos ou entidades que tratassem de questões sociais?				
Sim	Sim, porque faço parte de outras entidades ou conselhos	Sim, e atribuo à participação no conselho	Não	Não, porque participava do conselho
2	9	2	4	1

Vemos que a metade dos conselheiros faz parte de mais de uma entidade. Quatro conselheiros responderam positivamente; dois deles disseram que, por causa do conselho, tiveram contato com outras entidades; quatro conselheiros disseram não ter participado de nenhuma reunião com outras entidades; e um disse que não, porque participava do conselho. Não podemos concluir que, por causa do conselho, os conselheiros se reuniram com outras entidades, pois a metade faz parte de mais de uma entidade, o que prejudica a análise.

A outra questão é referente ao motivo que leva as pessoas a não participarem, na visão dos conselheiros:

Qual destes motivos levaria a sociedade a não participar de conselhos?				
As necessidades financeiras. O tempo que seria de participação é usado em trabalho que traga renda e sustento para a família	A falta de conhecimento sobre os programas e o conselho	Por crer que não são capazes de participar	Por não terem formação suficiente	Por não quererem se responsabilizar
3	9	1	1	10

Dos cinco motivos colocados no questionário de escolha múltipla, alguns conselheiros elegeram mais de um motivo para a não-participação. “Falta de conhecimento” e “por não quererem se comprometer” são as duas respostas mais votadas. Podemos concluir que a segunda negativa pode estar ligada ao medo de sanções que o executivo municipal pode exercer sobre as pessoas que venham a ter posicionamento contrário ao da administração. Dois conselheiros expuseram motivos diferentes dos colocados no questionário: um disse “por não haver importância para o gestor público” e outro, “pela pouca participação nas decisões”.

Algumas conclusões preliminares que podemos tirar da pesquisa serão mais bem trabalhadas na conclusão. A primeira é que os conselheiros, tanto do PNAE quanto do FUNDEF/FUNDEB, colocam que a participação no conselho é de grande relevância para o programa e para a construção de um país melhor. No entanto, a formação de capital social por meio dos conselhos ainda é muito difícil, e a sociedade precisa ser mais trabalhada e instrumentalizada para entender melhor a atividade do conselho. Esse tópico é o que vou tratar no item “empoderamento”.

3.4 EMPODERAMENTO

Empoderamento é a terceira categoria da pesquisa, que foi trabalhada no Capítulo I desta dissertação. Como já exposto anteriormente, a pesquisa visa a elucidar se acontece e como acontece o empoderamento dos componentes dos conselhos. A meta final do empoderamento dos conselheiros é a intervenção da sociedade de forma efetiva e comprometida nas administrações públicas, fazendo com essa sociedade consiga ter um entendimento melhor e mais profícuo sobre a gestão pública. Nesta parte da pesquisa, situo o

conhecimento da atividade dos conselhos e como os conselheiros empoderaram-se de suas funções.

Seguindo a mesma forma de análise dos dados das categorias anteriores, o primeiro bloco é composto de duas questões feitas na entrevista e tem como objetivo analisar se os conselheiros tinham conhecimento sobre os conceitos de fiscalizar e controlar. A primeira questão foi: “Existe diferença entre controlar e fiscalizar?”. A segunda: “O conselho controla, fiscaliza ou faz os dois?”

As respostas quanto ao conhecimento dos conselheiros sobre os conceitos de controlar e fiscalizar foram variadas. Dezesete conselheiros responderam que existe diferença entre os dois, e um conselheiro respondeu que não.

A maioria dos conselheiros tem uma noção clara sobre o que é fiscalizar e controlar, afirmando que controlar é mais intenso que fiscalizar. Uma resposta para exemplificar o conhecimento dos conselheiros sobre o tema é: “Sim, controlar envolve estar presente, conhecer, definir prioridades e necessidades. Fiscalizar significa examinar a correção das atividades, mas não se envolve com elaboração, somente se está correta a aplicação dos recursos, no caso dos conselhos”. Outra resposta que pode sintetizar o pensamento dos conselheiros sobre o tema é: “Eu entendo que controlar é mais interno, através de reunião com a Secretaria de Educação, com as nutricionistas, com o pessoal das finanças, e fiscalizar é ir a campo, ver como as coisas acontecem no local (escolas e creches), porque as determinações no papel são uma coisa, mas, na prática, muitas vezes não são obedecidas, e muitas vezes são feitos relatórios para agradar e dar respaldo, mas não fecham 100% com a realidade do dia-a-dia”.

Para a segunda questão deste bloco, nove conselheiros responderam que o conselho controla e fiscaliza; sete conselheiros responderam que fiscaliza; um não soube responder; e nenhum respondeu que o conselho controla.

Dentre os conselheiros que responderam que o conselho faz os dois – controla e fiscaliza –, um disse: “O ideal é fazer os dois, e na época tentamos fazer os dois, mesmo que precariamente”. Outro entrevistado afirmou: “Tem que fazer os dois, mas hoje ele não controla e não fiscaliza, ele tenta fiscalizar, mas não consegue”. Outros conselheiros também

se posicionaram nessa mesma linha, dizendo que o conselho tem as duas funções, mas que não consegue realizar todas as suas tarefas.

Podemos dizer que, na opinião dos conselheiros, sua principal função é a fiscalização. Dezesesseis conselheiros concordam que o conselho fiscaliza; sete conselheiros colocam que fiscalizar é a única função dos conselheiros; nove indicam que, além de fiscalizar, os conselheiros também controlam; e nenhum conselheiro diz que eles somente controlam.

A função dos conselheiros será mais bem trabalhada nas conclusões da pesquisa.

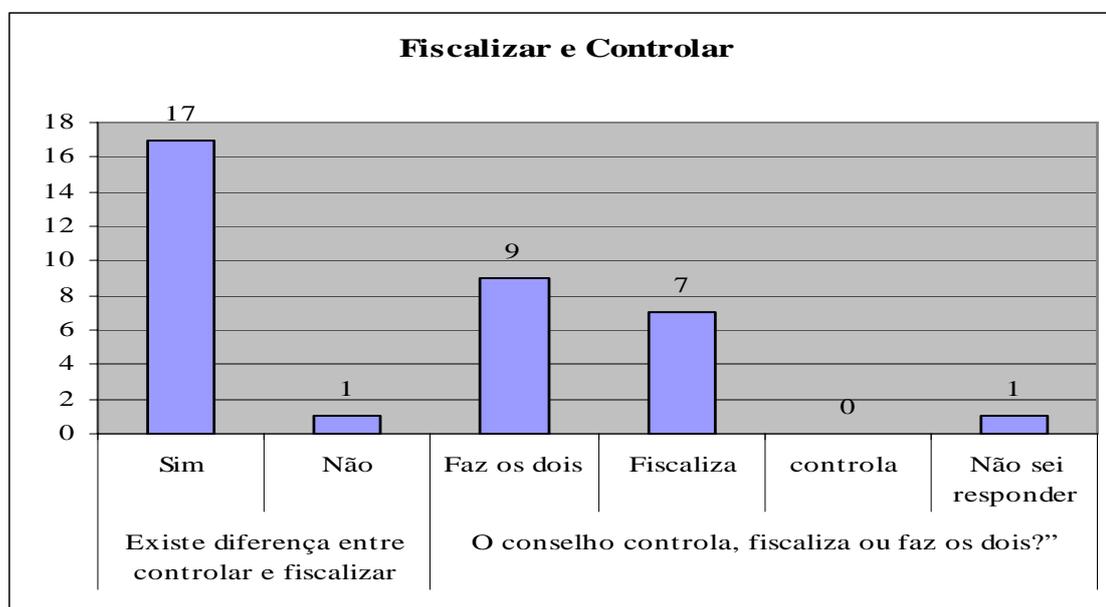


Gráfico 3.6 Fiscalizar e controlar

Fonte: Pesquisa empírica (questionário e entrevista)

O segundo bloco de perguntas considerou o conhecimento dos conselheiros em relação às suas atribuições e foi composto por três questões, todas do questionário de escolhas múltiplas: A) Você conhece as atribuições dos conselheiros? B) Seu conhecimento sobre o programa (FUNDEF, PNATE, PAED, BOLSA ESCOLA 'FAMÍLIA', EJA, PAQ ou PNAE) C) Sobre atividades para conhecimento do programa (cursos, palestras, vídeos, outros).

Você conhece as atribuições dos conselheiros?				
Todas	Muitas	Algumas	Poucas	Nenhuma
2	6	8	2	0

Seu conhecimento sobre o programa (FUNDEF, PNATE, PAED, BOLSA ESCOLA 'FAMÍLIA', EJA, PAQ ou PNAE)				
Conheço todo o programa	Tenho um bom conhecimento do programa	Conheço mais ou menos o programa	Conheço pouco do programa	Não conheço quase nada do programa
0	9	5	4	0

Sobre atividades para conhecimento do programa (cursos, palestras, vídeos, outros).				
Recebi formação continuada sobre o programa e suas mudanças	Recebi formação no início da formação do conselho sobre o programa	Procurei conhecer o programa por meio de leituras por conta própria	Somente me interei do programa nas reuniões	Outro
1	4	7	6	

Dos que citaram ter recebido formação, todos apontaram que foi somente uma formação, em forma de curso, manual e vídeo do MEC, reuniões e palestras. Um conselheiro disse: “Houve uma ou duas reuniões e palestras no período, mas os conselheiros assumem sem saber o que fazer. É no andamento dos trabalhos que começa a ter conhecimento do seu papel no conselho”.

Nesse bloco, para a primeira questão, oito conselheiros responderam que conhecem todas ou muitas das atribuições; dez conselheiros responderam conhecer algumas ou poucas das suas atribuições; e nenhum respondeu não conhecer nada dos programas. A segunda questão segue uma coerência nas respostas: 14 conselheiros afirmaram que têm um bom ou mediano conhecimento sobre os programas; quatro conselheiros disseram ter pouco ou nenhum conhecimento do programa.

Na questão sobre formação, 12 conselheiros buscaram algum tipo formação para a atuação no conselho e fizeram sua formação durante as reuniões.

O gráfico abaixo demonstra como se comporta o quesito sobre conhecimento, atribuições e formação dos conselheiros.

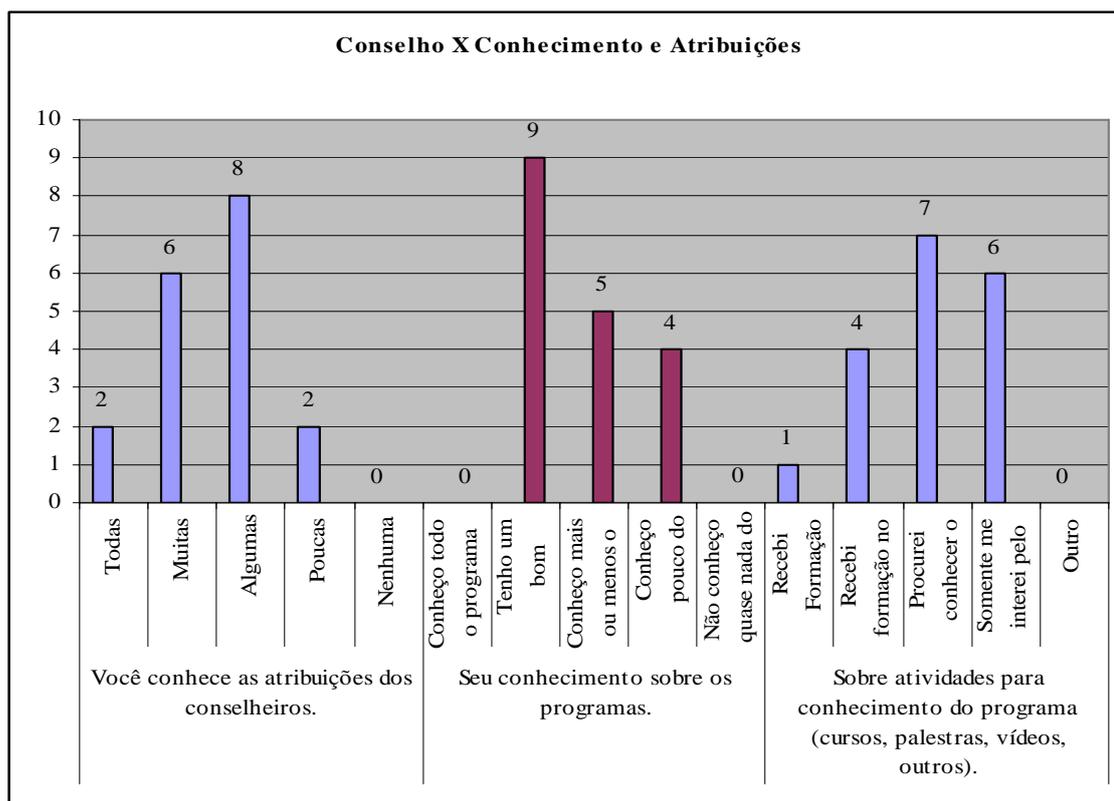


Gráfico 3.7 Conselho X Conhecimento e Atribuições

Fonte: Pesquisa empírica (questionário e entrevista)

Podemos ver no gráfico que os conselheiros procuram se interar das atribuições dos conselhos. Sua formação se deu no início da gestão ou por meio de reuniões, em que os conselheiros tentam trocar informações.

O terceiro bloco de questões nesta parte da pesquisa versa sobre o tema “conselho e administração pública”. Os conselheiros responderam três questões com o intuito de saber qual era sua opinião sobre o conselho e o conhecimento da “máquina” pública, se tinham o hábito de conversar sobre os problemas do país e se a sua participação poderia, de alguma forma, capacitá-los a exercer influência sobre a administração pública no que tange à formulação e implementação de programas.

Os questionamentos deste bloco foram: a) O controle por meio de conselho. b) “A participação no conselho capacita a sociedade civil para exercer influência sobre a ação governamental e na responsabilização dos agentes públicos e governantes quando da

formulação e implementação dos programas”. c) Tem hábito de conversar sobre política e os problemas do país?

O controle por meio de conselho			
Aumenta em muito o conhecimento sobre a administração pública	Tem um acréscimo relativo sobre o conhecimento da administração pública	Tem um pequeno acréscimo sobre o conhecimento da administração pública	Não tem acréscimo nenhum sobre o conhecimento da administração pública
7	10	1	0

Quando agrupamos a questão em dois grandes grupos, vemos que 17 conselheiros acreditam aumentar o conhecimento da administração pública e que somente um conselheiro crê contribuir com um pequeno acréscimo ou que a sua atuação não traz nada de conhecimento da administração pública.

A segunda questão proposta para os entrevistados foi a afirmação: “A participação no conselho capacita a sociedade civil para exercer influência sobre a ação governamental e na responsabilização dos agentes públicos e governantes quando da formulação e implementação dos programas”.

A participação no conselho capacita a sociedade civil para exercer influência sobre a ação governamental e na responsabilização dos agentes públicos e governantes quando da formulação e implementação dos programas			
Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Não concordo e nem discordo	Discordo totalmente
2	10	2	4

Quando agrupamos as questões em duas categorias, temos como resultado: 12 entrevistados dizem que a sua atuação no conselho pode, de alguma maneira, exercer influência sobre a formulação e implementação dos programas; seis entrevistados não têm opinião ou discordam totalmente sobre a possibilidade de intervenção dos conselheiros; a última opção conta com quatro respostas.

O terceiro questionamento é para averiguar se os conselheiros conversam sobre política e em que momento os conselheiros adquiriram esse hábito.

Tem hábito de conversar sobre política e os problemas do país?			
Sim, mas já o tinha antes de participar do conselho	Sim, e adquiri com minha participação no conselho	Não	Não, e perdi o hábito após minha entrada no conselho
14	2	2	0

Nos resultados, somente dois entrevistados colocaram que não têm o hábito de conversar sobre política e os problemas do país ou o perderam com a entrada no conselho; 16 participantes disseram que têm como hábito falar dos problemas do país; e dois o adquiriram depois de sua entrada no conselho.

Quando colocamos os três questionamentos em um gráfico, temos uma melhor visualização das questões:

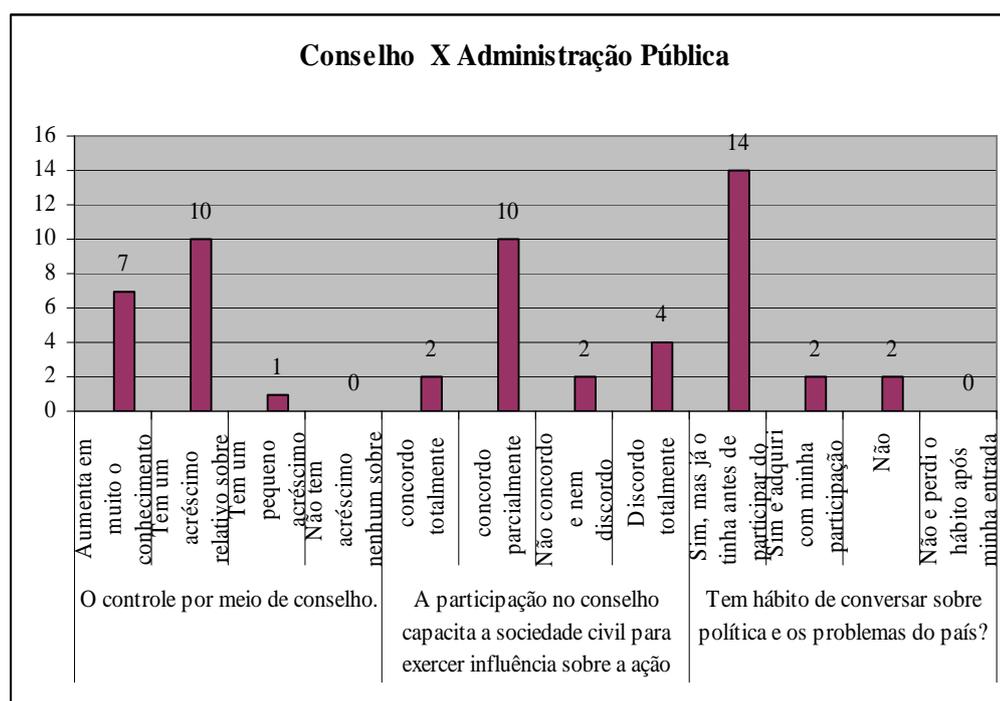


Gráfico 3.8 Conselho X Administração pública

Fonte: Pesquisa empírica (questionário e entrevista)

Podemos ver que os conselheiros respondem de forma afirmativa as questões do aumento do seu conhecimento sobre a administração pública, mesmo que tal aumento possa ser também creditado, em parte, ao fato de que os conselheiros, na sua maioria, têm o hábito

de conservar sobre questões políticas e problemas do país. Pelo gráfico, observa-se que a participação no conselho aumenta o conhecimento da administração pública, mostrando um perfil de cidadão participativo nas questões do país.

3.5 ORGANIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Na quarta categoria – organização e controle social –, estão colocadas as formas de escolha e o funcionamento dos conselhos, englobando questões relativas ao modo como a administração pública efetiva suas obrigações para o funcionamento dos conselhos. Outros objetivos dessa categoria foram conhecer e explicar como é o funcionamento dos conselhos de acompanhamentos, como são as relações com esferas das administrações públicas envolvidas nos programas e fundos, as motivações e o tempo que cada conselheiro pode dispor para o conselho. Essa categoria está dividida em cinco blocos de questões.

O primeiro bloco é dedicado aos conselheiros, com ênfase na forma de escolha do tempo para efetuar o trabalho no conselho e nos motivos que os levaram a participar do conselho. Foram realizadas três questões, sendo duas na entrevista e uma no questionário de escolha múltipla, com o objetivo de fazer-se um levantamento da atuação dos conselheiros.

Esta foi primeira questão desse bloco: “Como foi sua indicação ou escolha para o conselho?”. O resultado dos segmentos de escolha apontaram: três representantes do executivo, cinco professores, três servidores de escola, um representante de círculo de pais e mestres, dois representantes da sociedade civil, dois representantes da Câmara de Vereadores e dois representantes do Conselho Tutelar.

Sobre a forma de escolha, nove conselheiros responderam terem sido indicados por alguém. Como exemplo, podemos mostrar as falas de alguns dos entrevistados: “Um superior perguntou se eu queria participar, eu disse que sim. Ele precisava de alguém que fosse concursado”; “A Câmara Municipal de Vereadores tem uma vaga no conselho, com direito a um titular e um suplente. Fui indicado pela presidência”. Dois representantes disseram que foram convidados entre os presentes em reunião, e os demais foram eleitos na escola. Os representantes das escolas (professores, servidores, pais), em sua maioria, são indicados pelas escolas para participar da reunião convocada pela Secretaria da Educação, por meio de ofício.

Normalmente, o representante era aquele que se dispunha a participar. Na reunião, são formados os conselhos de duas maneiras: por eleição, quando há mais de um candidato por segmento, e por aclamação, quando há somente um representante do segmento.

A segunda questão deste bloco foi:

Sua participação no conselho aconteceu por qual motivo?				
Participo de várias outras associações	Acreditar que existiam problemas no programa	Por pressão dos meus colegas	Por acreditar que posso contribuir para a melhoria no programa	Por pressão de superiores
4	0	3	11	0

Mesmo que muitos dos conselheiros tenham dito que foram indicados, se separarmos dois blocos, um com a primeira e quarta opções de resposta, que indicam fatores positivos de participação, e outro com as demais – segunda, terceira e quinta opção, que indicam fatores negativos –, veremos que 15 das repostas estão no primeiro bloco e que somente três estão no segundo bloco. Essa é uma clara indicação de que os conselheiros participam de forma ativa do conselho, com a intenção de contribuir para sua melhora.

A última questão deste bloco foi:

Qual tempo você usa para participar das reuniões e controle?			
Do serviço	De lazer	Do serviço da casa	Outros
14	5	2	1

Os conselheiros podiam escolher mais de uma opção, visto que há possibilidade de usarem mais de um momento para realizar as tarefas dos conselhos, mas a maioria indica que usa o tempo em que deveriam estar trabalhando (14). Cinco indicaram seu tempo de lazer, dois apontaram o tempo dos serviços de casa, e um colocou que usa o tempo de folga do trabalho. O resultado pode ser atribuído ao fato de que a maioria dos conselheiros é formada por funcionários públicos ou participa do conselho tutelar.

Assim, podemos ver que os conselheiros, em sua maioria, usam o tempo de serviço, muitos por estarem no serviço público ou afins (servidores do executivo, Câmara de

Vereadores, Conselho Tutelar). Outra característica é que, mesmo dizendo que foram indicados, os conselheiros têm no conselho uma forma de contribuir para os programas.

O segundo bloco de questões da categoria “organização e controle social” discutem como o executivo municipal disponibiliza infra-estrutura para os conselhos para que estes efetuem o acompanhamento dos programas. Esse bloco é composto por cinco questionamentos, sendo que dois foram realizados nas entrevistas e os demais no questionário de escolha múltipla.

O primeiro questionamento foi: “A prefeitura disponibiliza infra-estrutura para que seja feito o controle ou fiscalização?”. Quatro respostas foram afirmativas, e seis foram negativas. Por exemplo: “Em relação ao fornecimento de condução para deslocamento, é um entrave”; “Não, só vimos papel até agora”; “Logo que a gente entrou, tinha uma secretária. A gente até pediu um carro, e foram protelando, protelando”. Sete entrevistados colocaram que é disponibilizada em parte a infra-estrutura pela prefeitura para que os conselhos possam acompanhar os programas. Para ilustrar, trago algumas respostas dos entrevistados: “Quando necessita de transporte, não, mas dá sala e secretária”; ou ainda “Poderia ter mais apoio, praticamente trabalho pessoal dos conselheiros, disponibiliza espaço para as reuniões”. A maioria que respondeu “em parte” disse que a secretária disponibiliza a sala para as reuniões; no entanto, transporte para o acompanhamento *in loco* não. Um conselheiro disse que não sabia responder.

O segundo questionamento desse bloco segue a mesma linha do questionamento acima:

Você acredita que o conselho tem infra-estrutura para promover o controle?			
Todas as condições	Algumas condições	Poucas condições	Nenhuma condição
1	6	9	2

Nessa questão, somente um respondeu que há todas as condições, e seis responderam que o conselho tem algumas condições. Se colocarmos as duas primeiras respostas em um mesmo bloco, teremos sete respostas (todas ou algumas condições) e em um segundo bloco (poucas ou nenhuma condição) onze respostas negativas; no entanto, se descartarmos a primeira resposta (todas as condições) e a última (nenhuma condição) as respostas centrais

foram indicadas por quinze conselheiros, o que leva a concluir que os conselheiros avaliam ter algumas poucas condições de infra-estrutura para realizarem o acompanhamento.

A questão seguinte abordou as prestações de contas.

Sobre as prestações de contas			
Os documentos são entregues com bom prazo para análise	Os documentos são entregues com pouco prazo para análise	Os documentos são entregues sem prazo para análise	Os documentos são entregues após prazo para análise
0	9	7	1

Como podemos ver, nenhum dos entrevistados disse que o executivo entrega os documentos com bom prazo para análise. A maioria (16) colocou que as documentações eram entregues com pouco ou nenhum prazo para a análise, o que é um problema para a realização das funções dos conselheiros. Isso porque, sem os documentos ou com pouco tempo para análise, eles não conseguem realizar suas tarefas junto aos programas. Na entrevista, um conselheiro colocou que os documentos eram entregues depois do prazo e outro entrevistado afirmou que os documentos não são apresentados: “Não nos são apresentados os documentos, somente assinar a ata”.

A penúltima questão do bloco foi sobre as solicitações de documentos.

A solicitação de documentos				
São atendidas prontamente	São atendidas, mas levam muito tempo	São atendidas após muitos pedidos	Não são atendidas muitas vezes	Raramente são atendidas
1	8	4	3	2

Dos entrevistados, somente um colocou que as solicitações de documentos eram prontamente atendidas. Doze disseram que as solicitações eram atendidas depois de muito tempo transcorrido ou após muitos pedidos. Cinco afirmaram que não eram atendidas ou que raramente eram atendidas, o que segue a mesma linha de resposta da questão sobre a atuação do executivo municipal.

A última questão desse bloco foi: “A Administração Municipal tem ingerência sobre o conselho?”. As respostas ficaram assim distribuídas pelos entrevistados: oito responderam que não, oito responderam que sim, e dois não responderam. Alguns conselheiros disseram: “Indiretamente, sim, até porque a reunião de formação e eleição do Conselho tem iniciativa da Secretaria de Educação, e se as pessoas escolhidas, mesmo pelas entidades, tiverem alguma ligação com administração”; “Não sente (ingerência), só assim, como agora, que eles precisavam que a gente assinasse a documentação porque estava em cima do prazo”.

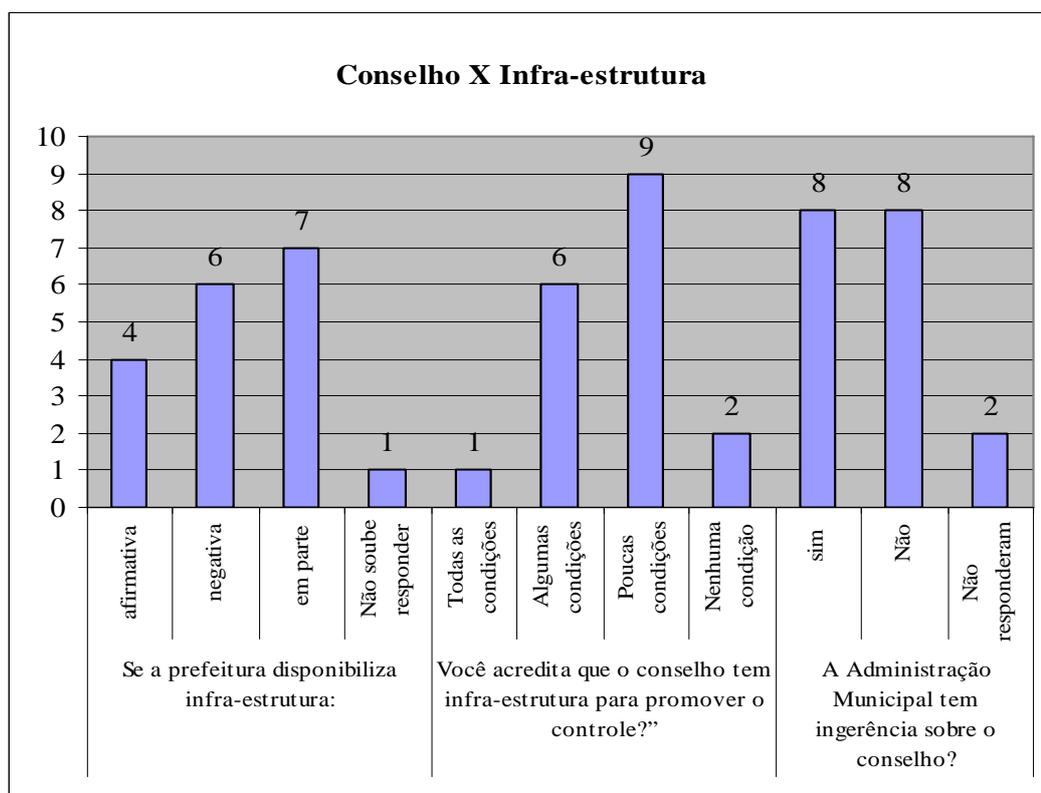


Gráfico 3.9 Conselho X Infra-estrutura

Fonte: Pesquisa empírica (questionário e entrevista)

O gráfico mostra como os entrevistados se colocam em relação à disponibilidade de infra-estrutura pela prefeitura. Vemos que as respostas ficam entre “algumas”, “em parte” e “poucas condições”, mostrando que os conselheiros não sentem uma efetiva preocupação do executivo em dar condições para que seja feito o controle *in loco*. Quando perguntados se o executivo tinha influência dentro do conselho, as respostas dos conselheiros foram metade negativas e metade positivas. Fazendo-se o cruzamento infra-estrutura X ingerência, vemos

que, mesmo o executivo tem por parte dos entrevistados 50% respostas positiva sobre a ingerência, no entanto, o número de respostas negativas é alto no quesito infra-estrutura.

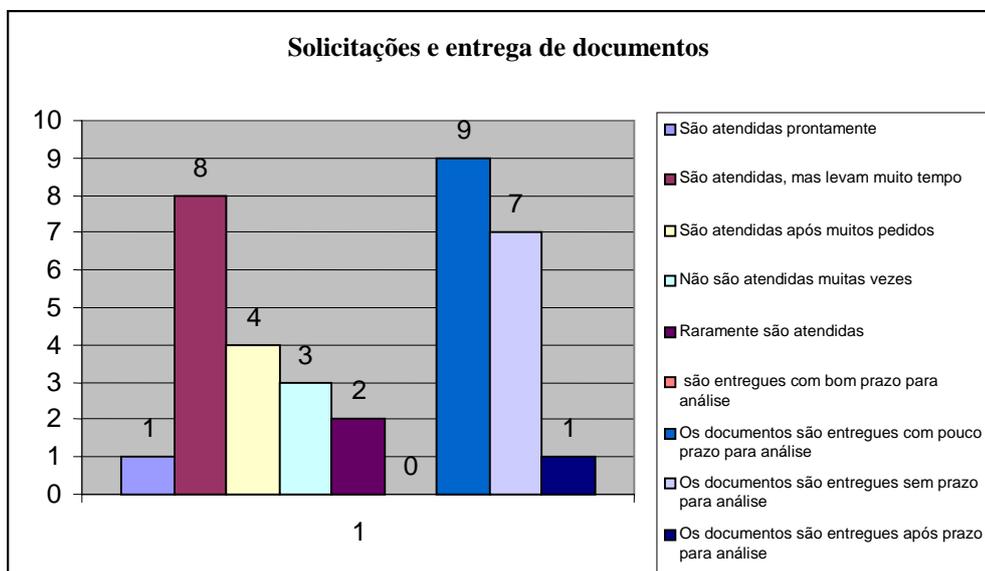


Gráfico 3.10 Solicitações e entrega de documentos

Fonte: Pesquisa empírica (questionário e entrevista)

No gráfico 3.10, vemos que as colunas “com pouco tempo para análise sobre a prestação de contas” e “as solicitações são atendidas, mas levam muito tempo e após muitos pedidos” têm uma significativa diferença a maior em relação às outras opções. Fazendo-se uma análise dos dois gráficos, pode-se dizer que o executivo, mesmo tendo uma mediana influência dentro dos conselhos, não disponibiliza de forma adequada condições para que os conselheiros possam realizar suas atribuições.

O terceiro bloco de questões relativas à organização e ao controle social dos conselhos trabalha com a relação entre os conselhos e as outras entidades envolvidas com os programas. Está composto por cinco perguntas, tendo sido quatro realizadas nas entrevistas e uma no questionário de escolha múltipla. O objetivo foi averiguar como acontecem as relações institucionais no entendimento dos conselheiros.

Na pergunta sobre a relação entre o conselho e as secretarias municipais envolvidas nos programas, oito conselheiros responderam que a Secretaria da Educação disponibiliza todas as informações necessárias, mas que a Secretaria da Fazenda e o Departamento de Pessoal criam dificuldades. Mesmo os conselheiros do executivo sentem uma dificuldade com

a Secretaria e com o Departamento, como fica explicitado nestas falas: “A Secretaria da Fazenda e o Departamento de Pessoal [...]. É complicado, demora a dar informações e é confusa. Os conselhos são mais para cumprir um dispositivo legal”; “Sempre que a gente solicitou, a Secretaria da Educação manda, no entanto, a Secretaria da Fazenda é mais dificultosa de que a da Educação. Sempre esperam para o último prazo. Não vem no último prazo, tem que pedir de novo. É mais difícil”. Quatro conselheiros disseram ter relação negativa com todas as secretarias, com alguns fazendo críticas bem fortes ao comportamento delas, como fica explícito nesta fala: “Somos praticamente ignorados, sendo chamados apenas para recebimento de documentos obrigatórios”. Ou, ainda: “O conselho é visto como um complicador que quer atrapalhar no andamento do programa, e não como um colaborador que quer auxiliar e alertar para que a coisa ande certo e que o programa venha realmente beneficiar os alunos, que é o alvo a ser atingido”. Seis conselheiros disseram existir uma relação positiva com as secretarias, sem fazer distinção entre elas: “Há uma grande relação, porém, pouco entrosamento”; “Relação de parceria. Penso que um não existiria sem o outro”.

Outra questão foi: “Qual a relação dos conselhos do FUNDEF E PNAE com as outras entidades de controle (TCE, Controle Interno, outros)?”. Dos entrevistado, 50% (nove conselheiros) responderam que não havia relação alguma; outros seis responderam que havia relação com o controle interno, mas, destes, cinco responderam que a relação com o controle é de cobrança para com o conselho, como fica explicitado nestas falas: “A relação é bem no sentido de cobrança. O controle interno me liga, chega em janeiro de cada ano, cobrando a prestação de contas. Quando nós apresentamos aquele manual de orientação do MEC para acompanhar mês a mês, porque era uma vez no ano, o controle interno não aprovou, dizendo que aquilo ali não era bem assim”; “O controle interno retém informações que o conselho precisaria para trabalhar”. Desses entrevistados, um respondeu que tinha relação positiva: “Todos os conselhos têm relação com o controle interno”. Três conselheiros não souberam responder. Nenhum conselheiro apontou relação alguma com o Tribunal de Contas do Estado, outra entidade de controle.

A próxima pergunta focalizava a relação entre o conselho e a Câmara de Vereadores. Quase a totalidade dos conselheiros (17) pesquisados disse que tal relação não existia. Somente um conselheiro disse que essa relação existia: “Existe, algumas vezes que precisou, a Câmara de Vereadores usa o conselho para informações, mas não é levado muito a sério. Alguns nem sabem da existência do conselho”. Conforme os que responderam na entrevista,

não existe relação alguma da Câmara de Vereadores com o conselho, mesmo havendo representante dentro do conselho. Alguns conselheiros fizeram uma crítica à postura da Câmara: “Os vereadores não querem se envolver para não se incompatibilizarem com a Administração, principalmente os do governo”; “Nunca nos solicitou uma audiência, reunião, esclarecimento ou coisa do gênero”.

O último questionamento feito nesse bloco de perguntas foi: “Sendo programas federais, como o governo federal ajuda o conselho no controle?”. Oito conselheiros disseram não haver nenhuma ajuda do governo federal ao conselho, conforme pode ser ilustrado na seguinte fala de um entrevistado: “Nenhuma. Coloca as obrigações e vira as costas”. Outros oito entrevistados afirmaram que receberam algum tipo de formação para ajudar na sua atuação, como palestras, informativos e capacitação, no entanto, todos os que disseram ter recebido alguma formação apontaram que ela é pouca e de baixa qualidade, como fica explícito nestas falas: “Apenas com instruções normativas escritas e muito pouco com contatos diretos ou programas e cursos para aperfeiçoamento e esclarecimentos”; “Através de cartilhas e informativos, mas deixam muito a desejar na informação à sociedade”. Dois conselheiros responderam que não sabiam.

A única questão desse bloco colocada no questionário buscou investigar a percepção que os conselheiros tinham sobre a sua relação com a sociedade: “Qual a visão que a sociedade tem dos conselhos (FUNDEF e PNAE)?”. As respostas ficaram assim distribuídas:

Qual a visão que a sociedade tem dos conselhos (FUNDEF e PNAE)?		
Conhecem e acreditam na sua importância	Conhecem, mas não julgam ser importante	Não conhecem
0	6	12

As respostas, na sua totalidade, são negativas – ou o conhecimento dos conselhos existe, mas não se acredita que eles sejam importantes, ou simplesmente os conselhos não são conhecidos, o que mostra que sua relação com a comunidade é de distanciamento.

Colocando-se todas as informações desse bloco de questões em um gráfico, temos:

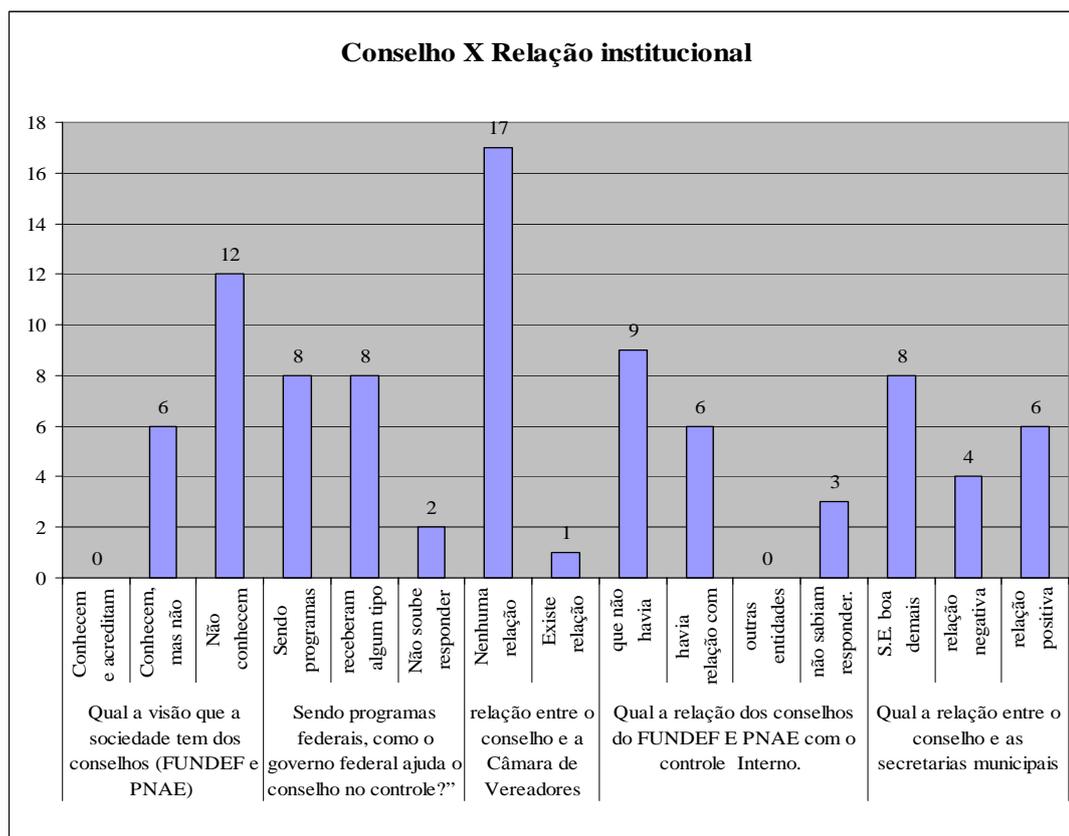


Gráfico 3.11 Conselho X Relação Institucional

Fonte: Pesquisa empírica (questionário e entrevista)

O gráfico mostra uma tendência a respostas negativas, as que chamam atenção é a relação dos conselhos com a Câmara de Vereadores e com o controle interno. Quanto à primeira instituição, os conselheiros colocam que não existe a menor relação, os vereadores não utilizam as informações que os dois conselhos dispõem sobre os programas e também não apóiam as atividades dos conselhos; no que diz respeito à segunda instituição, a relação, segundo os conselheiros é de cobrança e de prestação informações não muito claras. A relação com as secretarias municipais também é uma relação que tem problemas, os conselheiros colocam que com a secretaria de educação é boa, mas com as outras é uma relação ruim. Nota-se um certo distanciamento por parte das entidades que deveriam estar próximas dos conselhos.

A última questão colocada nesta parte do trabalho abordou o conhecimento dos conselheiros sobre contabilidade.

O seu conhecimento sobre contabilidade			
Conheço muito	Tenho um bom conhecimento	Tenho pouco conhecimento	Não tenho conhecimento algum
0	3	11	4

O objetivo desse questionamento foi ter uma noção sobre o conhecimento dos conselheiros para analisar ou solicitar documentos da prefeitura, embora saiba que essa não é a única função dos participantes dos conselhos. O quadro mostra que apenas três conselheiros disseram ter um bom conhecimento de contabilidade, o que pode dificultar uma análise mais aprofundada, por parte dos outros conselheiros, dos demonstrativos financeiros da Prefeitura.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro da formatação do FUNDEF/FUNDEB, do PNAE e dos demais programas referidos neste trabalho, está previsto conselhos de acompanhamento e controle social, que devem ser formados por membros da sociedade civil e da administração pública, sendo constituída uma comissão paritária e com prerrogativas de acompanhar onde e como foram aplicadas as verbas provenientes dos programas citados.

Os conselhos de acompanhamento dos programas governamentais atuam como freios sociais das administrações públicas, sendo mais uma forma que o próprio poder público concebeu de acompanhar o uso das verbas públicas. Os conselhos considerados nesta pesquisa estão organizados em todas as esferas da federação (União, estados e municípios). A forma de controle por meio de conselhos não é uma invenção nova, no entanto, é uma nova tentativa de fazer com que a sociedade controle as ações das administrações públicas.

Esses freios sociais, por meio de conselhos, devem auxiliar as administrações públicas e as instituições formais de fiscalização dos gestores públicos no controle e na execução dos programas. Esta pesquisa trabalha com a idéia de compreender os conselhos municipais de acompanhamento e controle social como instituições delimitadoras dos poderes de ação dos Poderes Públicos.

Gramsci (1978) via as instituições como a escola, os sindicatos, a igreja e a família – e hoje poderíamos incluir os conselhos – como locais de transformação cultural, onde as classes dominadas poderiam apropriar-se dos bens, como a leitura e a escrita, conhecer seus direitos e deveres e criar seus próprios conceitos. A sociedade civil, com os conselhos, não reproduz o Estado, e sim cria um espaço de crítica a esse Estado e a toda conjuntura posta para a sociedade, onde esta possa criar uma leitura própria do mundo e realizar as mudanças que acredite ser necessárias.

Os conselhos de programas da educação, objetos deste estudo, têm com função primeira o acompanhamento e controle dos programas; no entanto, não se pode esquecer que a função final dos conselheiros não se esgota no simples acompanhamento dos programas. É de vital importância para a educação que os programas que estão em seu entorno funcionem

com qualidade, garantindo certa equidade na qualidade da educação e na permanência dos alunos na escola, por meio do acesso e da alimentação dos estudantes e da remuneração dos profissionais de educação. Devemos ter a noção de que os conselhos não estão simplesmente controlando e acompanhando programas – muito mais que isso, estão auxiliando na garantia de melhora na qualidade da educação e na qualidade de vida da população, principalmente das populações mais excluídas.

Este trabalho foi realizado com o norte em quatro categorias: efetividade, capital social, empoderamento e organização e controle social. Nestas considerações finais, tais categorias estarão presentes.

Durante a pesquisa, uma das preocupações foi diagnosticar se os conselhos tinham efetividade quanto às suas atribuições. Ficou evidenciado que, para os conselheiros, os conselhos são muito importantes para os programas e conseguem dar uma maior transparência e eficiência para os programas e para as políticas públicas. Entretanto, os conselheiros do FUNDEF/FUNDEB sentem que não conseguem dar conta de “todas” as atribuições. Esse fato está muito ligado à quantidade de programas que os conselheiros têm que acompanhar. Nesse ponto, há divergência entre os conselhos, pois os conselheiros do COMALES, na sua maioria, dizem que conseguem efetivar as suas atribuições.

Outros fatores que também fizeram parte da pesquisa envolvem o que dificulta que os conselheiros realizem suas atribuições. O primeiro fator é a indisponibilidade de transporte, por parte da prefeitura, para que os conselheiros possam realizar visitas *in loco* para acompanhar os programas. O segundo refere-se à demora na entrega dos documentos solicitados pelos conselhos para que estes possam confeccionar os pareceres e realizar suas tarefas. Esse ponto será mais bem trabalhado na última categoria.

Os conselheiros, ainda nessa categoria, mostram tendência a ter uma conduta de parceria com o executivo municipal. Nas entrevistas, disseram que somente não aprovam os relatórios de prestação de contas em última instância, preferindo levar ao conhecimento da administração municipal problemas com os programas, para tentar uma solução antes de fazer o parecer final.

Seguindo a ordem das categorias utilizadas na pesquisa, a próxima tratou do capital social. Como já foi mencionado acima, um dos objetivos da pesquisa foi investigar se havia

ganho de capital social com a atuação e o trabalho nos conselhos. O capital social está umbilicalmente ligado ao combate à pobreza e ao desenvolvimento sustentável. Os programas suplementares da educação estimulam a garantia do acesso e permanência dos alunos na escola, o que, em uma análise mais profunda, são objetivos que estimulam os objetivos do capital social.

Nessa parte, a pesquisa propôs-se a averiguar qual era o perfil dos conselheiros quanto às suas participações em atividades sociais, sua relação com outros conselheiros, o poder de mobilização da sociedade e de formação de liderança e os motivos que levam à não-participação da sociedade nos conselhos. A pesquisa mostra que a maioria dos conselheiros já participava de outras atividades antes de participar do conselho e que existe uma preocupação com a cooperação entre os conselheiros para a realização das tarefas, sem maiores conflitos. A pesquisa demonstra que os conselhos não têm capacidade de aumentar a participação dos conselheiros em outras atividades, nem de mobilizar a sociedade para uma maior participação nas atividades sociais, de controle e assistenciais ou para denunciar os problemas que acontecem nos programas.

Quanto à formação de lideranças, metade dos conselheiros disse que existe a possibilidade de formação de liderança, o que seria um contra-senso, pois, se não existe a capacidade de mobilização, como pode haver formação de lideranças, especialmente quando mais da metade dos conselheiros já participa de outras entidades? Quanto aos motivos que levam a sociedade a não participar, os mais citados foram “a falta de conhecimento” e “por não quererem se comprometer”. Isso leva a concluir que a atividade dos conselhos ainda é desconhecida para a população em geral na visão dos conselheiros e que há receio do comprometimento de controlar verbas da prefeitura. Podemos concluir também que, para que os conselhos possam aumentar a capacidade de participação e capital social da comunidade escolar e da comunidade em geral, é necessário promover outras formas de disseminação de informações das atividades dos conselhos, outros modos de escolhas para novos integrantes, assim trazendo novas pessoas das comunidades para participarem das atividades.

A participação nos conselhos de acompanhamento dos programas voltados para a educação empodera os indivíduos ou parte da sociedade. O empoderamento foi trabalhado na pesquisa a fim de tornar possível um exame de condições do engajamento da sociedade no acompanhamento dos programas.

A primeira consideração dessa parte da pesquisa objetivou investigar o conhecimento dos conselheiros sobre as funções dos conselhos, de controlar ou fiscalizar. Como foi possível ver, os conselheiros têm noção dos dois conceitos e acreditam que a função principal dos conselheiros é a de fiscalizar. Apesar de os conceitos serem muito parecidos, como podemos ver no texto sobre controle social deste trabalho, a fiscalização das contas do executivo é a função principal dos legislativos dos respectivos entes da federação.

As contas e as ações dos poderes executivos são analisadas e julgadas por seus legislativos. Essa tarefa é explicitada na Constituição Federal, no Título IV, Da Organização dos Poderes, Do Poder Legislativo, Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, Art. 70. “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”. Ainda o Art. 26 da lei nº 11.494/07 dispõe:

Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.

Mesmo tendo uma noção sobre os conceitos, os conselheiros confundem controle social com controle e fiscalização. A função do conselho, como está exposto acima, é acompanhar os programas e fazer o controle social, não tendo força de fiscalização. No entanto, os conselhos têm a competência de acompanhar os programas por terem acesso aos documentos com mais facilidade que a população em geral, podendo, com mais propriedade, apontar possíveis irregularidades. Realizar o controle social não pode ser confundido com controlar o programa, o primeiro é função dos conselhos e o executivo tem o controle dos programas.

A pesquisa ainda analisou que existe uma tentativa de sinonimizar fiscalização e controle com controle social e acompanhamento, pois mesmo sendo conceitos parecidos, são realizados por entidades diferentes dentro da administração pública e quando da diferenciação deste conceito a função dos conselheiros será mais límpida.

A segunda parte dessa categoria foi reservada para discutir com os conselheiros o seu conhecimento em relação às suas atribuições nos programas. Por meio da pesquisa, percebe-se que os conselheiros procuravam interagir-se das suas funções em reuniões com seus pares e que ocorreram poucos cursos ou palestras de formação. A primeira fita de vídeo com instruções sobre os programas foi entregue ao conselho do FUNDEF poucos meses antes da transformação do FUNDEF em FUNDEB; o conselho do PNAE teve um pouco mais de formação, no entanto, não foi suficiente e não ocorreu com regularidade.

O exame do conhecimento dos conselheiros sobre a administração pública, se a sua participação os capacita a exercer influência sobre a administração pública e se eles conversavam sobre os problemas do país teve como objetivo diagnosticar se o conhecimento adquirido empodera os conselheiros. Os conselheiros afirmam que há aumento do seu conhecimento sobre a administração pública, o que, de certa forma, os capacita a influenciar nas administrações públicas e nos programas.

Os conselhos têm, mesmo que de forma incipiente, um potencial de empoderar seus componentes nas reuniões, nas visitas, nas discussões e até mesmo nas poucas formações. Com isso, os conselheiros podem começar a ter uma visão mais clara da administração pública, dos programas e de seu poder de intervir de forma capacitada junto às gestões públicas.

A quarta categoria foi nomeada como organização e controle social. Compõem essa categoria as formas de escolha e o funcionamento dos conselhos, com questões relativas ao modo como a administração pública efetiva suas obrigações para o funcionamento dos conselhos. Outros objetivos dessa categoria foram conhecer e explicar como é o funcionamento dos conselhos de acompanhamento, como são as relações com órgãos da administração pública envolvidos nos programas e fundos, quais as motivações e o tempo que cada conselheiro pode dispor para o conselho.

Essa categoria mostra que os conselheiros usam, na sua maioria, o tempo de serviço para as atividades no conselho e demonstram vontade de contribuir com o programa. Mesmo que a pesquisa mostre que sua participação muitas vezes ocorre por falta de opções de outros candidatos, percebe-se que os conselheiros acreditam também que suas participações possam contribuir para o programa.

Quanto à infra-estrutura, os conselheiros têm uma postura parcimoniosa, colocando que a Secretaria de Educação disponibiliza o espaço físico para as reuniões, mas não disponibiliza transporte para que seja feito o controle *in loco*, como pôde ser visto na entrevista. Na pesquisa documental, as atas expõem várias vezes que a infra-estrutura é precária. Esse fato ainda é potencializado nas respostas à pergunta sobre a ingerência do executivo municipal no conselho – metade dos conselheiros responde afirmativamente. Fazendo uma analogia, vemos que, mesmo a administração municipal tendo certa ingerência sobre o conselho, os conselheiros reclamam muito da falta de infra-estrutura para que possam realizar suas atividades.

Também fica explícito na pesquisa que os conselheiros não encontram, por parte das instituições que deveriam estar próximas dos conselhos, receptividade e interesse de usar as informações dos conselhos. A Câmara de Vereadores, o controle interno e as Secretarias, com exceção da Secretaria de Educação, não têm relação alguma com os conselhos ou têm uma relação negativa. As dificuldades com a Secretaria da Fazenda e com o departamento de pessoal da prefeitura ficam bem explicitadas na análise documental.

Os conselheiros dizem ter pouco tempo para análise da prestação de contas. Isso porque, as solicitações de documentos e informações levam muito tempo para serem atendidas, e normalmente a documentação é incompleta, como podemos ver na análise documental. Adiciona-se a isso o pouco conhecimento dos conselheiros sobre análise contábil, o que causa uma série de dificuldades para a prestação de contas.

Outro bloco de questões que apresentaram a maioria de respostas negativas é o da relação dos conselhos com a Câmara de Vereadores, o controle interno, as Secretarias e departamentos envolvidos nos programas. Com a Câmara de Vereadores, não existe relação alguma, mesmo com a Câmara tendo dois representantes no COMALES. Os vereadores não utilizam as informações de que os dois conselhos dispõem sobre os programas e também não

apóiam as atividades dos conselhos. Quanto ao controle interno, existe uma relação de cobrança. A relação com a Secretaria de Educação é relativamente boa, no entanto, com as demais secretarias e com o departamento, a relação tem problemas.

A entrevista com o representante do controle interno trouxe uma visão sob um prisma diferente. Podemos ver no questionário aplicado que, segundo o controle interno, o conselho pouco tem crescido no desempenho e no controle e que não existe iniciativa do conselho em fazer denúncias sobre eventuais problemas nas prestações de contas. Nas respostas do questionário, o representante do controle interno, coloca que os conselhos têm poder fiscalizatório e de controle, no entanto, como foi exposto acima, o poder de fiscalização não é função do conselho e o controle que o conselho realiza é o controle social, que é diferente de controlar o programa. Quanto à influência dos conselhos nas políticas públicas, é claro em dizer que são organizados o suficiente para isso.

Podemos ver que sobre a eficácia dos conselhos, as respostas dos conselheiros e do representante são parecidas, falta competência para realizarem os trabalhos, no entanto, sobre a disponibilidade dos documentos é diferente do que está exposto nas atas, pois o representante do controle interno diz que as informações estão disponíveis.

A maioria dos questionamentos levantados no projeto pôde ser trabalhada considerando-se questões sobre a participação e o empoderamento, a relação da sociedade civil e o governo, na perspectiva do controle social e público. Algumas questões ficaram sem resposta. A pesquisa ainda trabalhou outras questões que não estavam indicadas no projeto, como a formação de capital social.

A pesquisa indica a relevância do acompanhamento dos programas por meio de conselhos, tanto para os programas quanto para a construção de um país melhor. Neste estudo de caso, percebe-se que os conselhos, apesar de terem uma quantidade enorme de atribuições, envolvem uma grande quantidade de pessoas, tendo um número de encontros bem significativo. No entanto, nota-se que os pareceres dos conselhos são subutilizados por parte das entidades municipais envolvidas nos programas. O executivo municipal não propicia aos conselhos condições para que possam realizar suas atividades de forma satisfatória, pois somente disponibilizam espaço para as reuniões.

Com a pesquisa, é possível pensar que a formação de capital social por meio dos conselhos ainda é muito difícil, pois a sociedade necessita ser mais bem trabalhada e instrumentalizada para essa construção. Quanto ao empoderamento, ele existe, mas ainda de forma incipiente.

A pesquisa mostra que os conselhos têm grandes limitações para realizarem suas tarefas, ocasionadas pela falta de infra-estrutura para o acompanhamento, pela falta de formação adequada. Mesmo assim, apesar das dificuldades existentes, os conselhos poderiam prestar um serviço mais eficaz, tanto para educação quanto para a sociedade, se acontecesse formação contínua dos conselheiros, se fosse disponibilizada infra-estrutura adequada para o acompanhamento, se houvesse um melhor uso dos pareceres colocados à disposição pelos conselheiros e se os conselhos tivessem um poder maior de inserção nos programas e na educação.

Demonstra, ainda, a pesquisa, que o acompanhamento dos programas por meio conselhos ainda necessita de desenvolvimento, entretanto, mostra que com o tempo o acompanhamento por meio dos conselhos será de grande valia para melhora nas políticas e administrações públicas.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José R. Brasil, um caso à parte. In: REGIONAL SEMINAR OF FISCAL POLICY, 16., janeiro de 2004, Santiago do Chile. **Trabalho apresentado**. Santiago: CEPAL/ILPES, 2004. Disponível em: <<http://federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 24 maio 2006.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos. São Paulo: **Lua Nova**, 2005. p.137-173.

BAQUERO, Marcelo (Org.). **Reinventando a sociedade na América Latina**: cultura política, gênero, exclusão e capital social. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS; Brasília: Conselho dos Direitos da Mulher (CNDM), 2001.

BAQUERO, Marcelo. (org.) **Capital Social desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2007.

BECKER, Howard S. **Método de pesquisa em ciências sociais**. 4.ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BITTENCOURT, Jaqueline M.V. **Efetividade social do programa de alimentação escolar no Rio Grande do Sul**. 2007. 214 p. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

BOURDIEAU, P. **The forms of capital, handbook of theory an research for sociology education**. Nueva York: Greenwood Press, 1985.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Publicações e estudos**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes>>. Acesso em: 21 fev. 2007 às 15.00.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do ADCT. **Diário Oficial da União**, p.18109, 13 set. 1996. Seção 2. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 10 set. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos artigos 7, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do ato das disposições constitucionais transitórias. **Diário Oficial da União**, p.5, 20 dez. 2006. Seção 3. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 10 set. 2007.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, p.27833, 23 dez. 1996. Seção 1. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 10 set. 2007.

BRASIL. Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004. Institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência. **Diário Oficial da União**, p.1, 8 mar. 2004. Seção 1. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 10 set. 2007.

BRASIL. Lei nº 10.880, de 09 de junho de 2004. Institui o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. **Diário Oficial da União**, p.1, 11 jun. 2004. Seção 2. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 10 set. 2007.

BRASIL. Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o inciso II do art. 15 da Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº. 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. **Diário Oficial da União**, p.1, 30 dez. 2003. Seção 1. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 10 set. 2007.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do ADCT, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p.28442, 26 dez. 1996. Seção 1. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 10 set. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. **[Portal institucional]**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=legislacao.html>>. Acesso em: 21 fev. 2007 às 19:34.

BRASIL. Ministério da Educação. INEP. **[Portal institucional]**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 21 mar. 2007 às 20 hs.

BRASIL. Presidência da República. **[Base Legislação]**. Brasília, 2007. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/legislacao.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2007 às 12:21.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. [Portal institucional]. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

CARPIM, Thais Regina Pavez. **Políticas públicas e ampliação de capital social em comunidades segregadas**: o programa Santo André mais igual. 2005. 116 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Departamento de Ciências Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CASTRO, José Abrahão de. Financiamento da educação no Brasil. **Em aberto**, Brasília, v.18, n.74, p.11-74, dez. 2001.

CHIRSTOVAM, Adilson. **Capital social e desenvolvimento**. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, Porto Alegre, 2003.

COIMBRA, Marcos; MEIRA, João F.P.; STARLING, Mônica B.L. **Comer e aprender**: Uma história da alimentação no Brasil. Belo Horizonte: Instituto nacional de Assistência ao Educando, 1982.

COLEMAN, J. **Social capital, foundations of social theory**. [S.l.]:The Belknap Press of Harvad University, 1990.

DEERE, Carmen D.; LEON, Magdalena. **O empoderamento da mulher**: direitos à terra e direitos de propriedade na América Latina. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2002.

FAMURS. [Portal institucional]. Porto Alegre, 2007. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br>>. Acesso em: 21 mar. 2007 às 18 hs.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2006.

FARENZENA, Nalú; MACHADO, Maria Goreti. **Um estudo do custo por aluno em escolas municipais**. Porto Alegre: [s.n.], 2006.

FORNARI, Luciana Nedel. Departamento de Cultura da Secretaria Municipal de Turismo e cultura do Município de Triunfo. **Algumas palavras**. Triunfo, 2006. (texto digitado – não publicado).

FREIRE, Paulo; MACEDO, Donaldo. **Alfabetização**: leitura da palavra leitura do mundo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

FUKUYAMA, Francis. Capital social y desarrollo: la agenda venidera. In: ATRIA et al. **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma**. Santiago de Chile: Universidad del Estado de Michigan, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2003. p. 33-48.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE. Resolução nº11, de 22 de março de 2004. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED). In: BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. **Legislação e manuais**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=legislacao.html>>. Acesso em: 21 fev. 2007 às 19:34.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE. Resolução nº17, de 22 de abril de 2004. Estabelece os critérios e as normas de transferência de recursos financeiros ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. In: BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. **Legislação e manuais**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=legislacao.html>>. Acesso em: 21 fev. 2007 às 19:34.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE. Resolução nº18, de 22 de abril de 2004. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros ao Programa Nacional de Apoio as Transporte Escolar. In: BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. **Legislação e manuais**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=legislacao.html>>. Acesso em: 21 fev. 2007 às 19:34.

GARELLI, Franco. Controle social. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília: Ed. da Unb, 1986.

GRAMSCI, Antonio. **Obras escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

LEHER, Roberto. O Conselho Nacional de Educação no contexto neoliberal: participação e consenso fabricado. In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline Bertino. **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 25-40.

LOBO, Tereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.74, p.11-19, ago. 1990.

MEKSENAS, Paulo. **Pesquisa social e ação pedagógica: conceitos, métodos e práticas**. São Paulo: Loyola, 2002. 166 p.

MELO, Marcus André. **Empowerment e governança no Brasil**. Background Paper, World Bank- Brazilian Office. [S.l.: s.n., 200-?]. (texto digitado – não publicado).

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 19.ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

O'CAMPO, José. Capital social y agenda del desarrollo. In: ATRIA et al. **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma**. Santiago de Chile: Universidad del Estado de Michigan, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2003. p. 25-32.

PIPITONE, Maria A.P. **Programa de alimentação escolar: um estudo sobre descentralização, escola e educadores**. 1997. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1997.

POLO, José Carlos et al. **Cadernos dos Conselhos do Fundef**. Cadernos de textos e legislação. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios, 2004.

RANINCHESKI, Sonia. Capital social e cultura política em tempos de crise econômica: os casos de Brasil e Uruguai. In: BAQUERO, Marcelo (Org.). **Capital social desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2007. p.169-194.

ROBISON, Lindon; SILES, Marcelo; SCHMID, Allan. El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro. In: ATRIA, Raúl et al. **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma**. Santiago de Chile: Universidad del Estado de Michigan, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2003. p. 51-113.

SPALDING, Walter. **[História de Triunfo]**. Triunfo, [200-?]. (texto digitado – não publicado).

SHOR, Ira; FREIRE, Paulo. **Medo e ousadia: o cotidiano do professor**. Tradução de Adriana Lopez. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **[Portal institucional]**. Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://www.tre.rs.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO-TCU. **Conhecendo o Tribunal/Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2002.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

OBRAS CONSULTADAS

ALEXANDER, Jeffrey C. Sociedad civil. In: OLAMENDI, Laura (Org.). **Léxico da la Política**. México, D.F.: Faculdade Latinoamericana de Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnologia, Fundación Heinrich Böll, Fondo de Cultura Económica, 2000. p.699-703.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 09 dez. 2006.

ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. In: GERSCHMAN, Silvia; VIANNA, Maria Lúcia (Org.). **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. p.127-152.

BATISTA, Neusa Chaves. **Democracia e patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão de escola pública municipal de Porto Alegre**. 2002. 214 p. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização – dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. Tempo Social. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v.11, n. 2, p.63–82, fev. 2000.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n.24, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 23 nov. 2006.

ROVERSI-MONACO, Fabio. Descentralização e centralização. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília: Ed. da Unb, 1986.

ANEXO A - QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA PARA CONSELHEIROS DO COMALES E DO CMACS



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
Orientadora Prof^a Dr^a Nalú Farenzena

O CONTROLE SOCIAL E PÚBLICO DA GESTÃO FINANCEIRA DA EDUCAÇÃO ATRAVÉS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS EM TRIUNFO/RS: uma reflexão das relações Governo e Sociedade.

QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA PARA CONSELHEIROS DO COMALES E DO CMACS- FUNDEF/FUNDEB

Prezado Conselheiro:

Este questionário tem por objetivo analisar a forma e o conteúdo da participação dos conselheiros que estão envolvidos no acompanhamento e controle social dos programas do FUNDEF/FUNDEB, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (EJA) e do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED), e do Conselho do Municipal do Programa Nacional da Merenda Escolar (PNAE).

A pesquisa considera questões semi-estruturadas que versam sobre a formação, atuação e relacionamentos dos conselheiros. Sua contribuição é muito importante.

Agradeço sua colaboração.
Jorge Miguel Bonatto Umann

Conselheiros do FUNDEF e PNAE e Secretários de Educação

- Como foi sua indicação ou escolha para o conselho?

- Qual a relação com os demais conselheiros?

- Existe cooperação entre os conselheiros? (cooperação contrária de conflito)

- Os conselheiros (PNATE) podem se fazer presentes, verificando as rotas e as condições de transporte dos alunos?
-

- O Conselho (FUNDEF) acompanha o censo escolar?
-

- Os conselheiros (PNAE) podem se fazer presentes, verificando os alimentos e as condições de infra-estrutura das cozinhas e refeitórios?
-

- A prefeitura disponibiliza infra-estrutura para que seja feito o controle ou fiscalização?
-

- Existe diferença entre controlar e fiscalizar?
-

- O conselho controla, fiscaliza ou faz os dois?
-

- Qual a relação dos conselhos do FUNDEF E PNAE com as outras entidades de controle (TCE, Controle Interno, outros.)?
-

- Na prestação de contas quando acontece algum problema, quais são as atitudes do conselho?
-

- Qual a relação entre o conselho e as secretarias municipais envolvidas nos programas?
-

- Qual a relação entre o conselho e a Câmara de Vereadores?
-

- Sendo programas federais, como o governo federal ajuda o conselho no controle?
-

- Os conselheiros conseguem mobilizar a população para que denunciem problemas nos programas?
-

- Você já participava de outras entidades associativas ou de controle antes de participar do conselho?
-

- A Administração Municipal tem ingerência sobre o conselho?
-

- O conselho consegue fazer com que mais pessoas participem de atividades sociais, de controle ou assistenciais?
-

- Como Conselheiro você se sente representante do seu segmento?
-

- O conselheiro tem comunicação com o segmento que ele representa?
-

- Você acredita que o conselho consegue formar novas lideranças na sociedade civil?
-

- O controle por meio de conselhos aumenta a transparência da administração pública?
-

ANEXO B - QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA PARA CONSELHEIROS DO COMALES E DO CMACS



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
Orientadora Prof^a Dr^a Nalú Farenzena

O CONTROLE SOCIAL E PÚBLICO DA GESTÃO FINANCEIRA DA EDUCAÇÃO ATRAVÉS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS EM TRIUNFO/RS: uma reflexão das relações Governo e Sociedade.

QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA PARA CONSELHEIROS DO COMALES E DO CMACS- FUNDEF/FUNDEB

Prezado Conselheiro:

Este questionário tem por objetivo analisar a forma e o conteúdo da participação dos conselheiros que estão envolvidos no acompanhamento e controle social dos programas do FUNDEF/FUNDEB, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (EJA) e do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED), e do Conselho do Municipal do Programa Nacional da Merenda Escolar (PNAE).

A pesquisa considera questões de múltipla escolha que versam sobre a formação, atuação e relacionamentos dos conselheiros. Para sua efetivação gostaríamos de contar com a sua colaboração para preenchimento das perguntas formuladas até o dia 09/05/2008. Sua contribuição é muito importante.

Agradeço sua colaboração.
Jorge Miguel Bonatto Umann

- Você conhece as atribuições dos conselheiros.
() Todas () Muitas () Algumas () Poucas () Nenhuma

- Seu conhecimento sobre o programa. (FUNDEF, PNATE, PAED, BOLSA ESCOLA 'FAMÍLIA', EJA, PAQ ou PNAE)
() Conheço todo o programa
() Tenho um bom conhecimento do programa
() Conheço mais ou menos o programa
() Conheço pouco do programa
() Não conheço quase nada do programa

- Os conselheiros conseguem responder a todas as suas atribuições?
 Todas Muitas Algumas Poucas Nenhuma

- A importância do conselho para os programas?
 Muito importante
 Importante
 Sem muita importância
 Sem nenhuma importância

- Qual tempo você usa para participar das reuniões e controle?
 Do serviço
 De lazer
 Do serviço da casa
 Outros, qual?.....

- Sobre atividades para conhecimento do programa (cursos, palestras, vídeos, outros)
 Recebi formação continuada sobre o programa e suas mudanças.
Quantas vezes? Qual a formação?
 Recebi formação no início da formação do conselho sobre o programa .
Qual a formação?
 Procurei conhecer o programa por meio de leituras por conta própria.
 Somente me interei pelo programa nas reuniões.
Outros, quais?

- Sua participação no conselho aumentou seu engajamento em outras atividades de cunho social ou político?
 Muito Um pouco nada

- O controle por meio de conselho.
 - () Aumenta em muito o conhecimento sobre a administração pública
 - () Tem um acréscimo relativo sobre o conhecimento da administração pública
 - () Tem um pequeno acréscimo sobre o conhecimento da administração pública
 - () Não tem acréscimo nenhum sobre o conhecimento da administração pública

- O conselho tem provocado uma maior eficiência na administração e nas políticas públicas, bem como no modo da formulação dos programas de proteção social.
 - () concordo totalmente
 - () concordo parcialmente
 - () Não concordo e nem discordo
 - () Discordo totalmente

- O conselho consegue contribuir na análise e nos mecanismos de formulação e avaliação dos programas, trazendo mais transparência a estes programas.
 - () concordo totalmente
 - () concordo parcialmente
 - () Não concordo e nem discordo
 - () Discordo totalmente

- A participação no conselho capacita a sociedade civil para exercer influência sobre a ação governamental e na responsabilização dos agentes públicos e governantes quando da formulação e implementação dos programas.
 - () concordo totalmente
 - () concordo parcialmente
 - () Não concordo e nem discordo
 - () Discordo totalmente

- Tem hábito de conversar sobre política e os problemas do país?
 - () Sim, mas já o tinha antes de participar do conselho
 - () Sim e adquiri com minha participação no conselho
 - () Não
 - () Não e perdi o hábito após minha entrada no conselho

- Qual destes motivos levaria a sociedade a não participar de conselhos?
 - () As necessidades financeiras, o tempo que seria de participação é usado em trabalho que traga renda e sustento para a família.
 - () A falta de conhecimento sobre os programas e o conselho.
 - () Por crer que não são capazes de participar.
 - () Por não terem formação suficiente.
 - () Por não quererem se responsabilizar.

Outros, quais ?

- Sua participação no conselho aconteceu por qual motivo?
 - () Participo de várias outras associações
 - () Acreditar que existiam problemas no programa
 - () Por pressão dos meus colegas
 - () Por acreditar que posso contribuir para a melhoria no programa
 - () Por pressão de superiores

Outros motivos?.....

- Você acredita que o conselho tem infra-estrutura para promover o controle?
 - () Todas as condições
 - () Algumas condições
 - () Poucas condições
 - () Nenhuma condição

- Qual a visão que a sociedade tem dos conselhos (FUNDEF e PNAE)

() Conhecem e acreditam na sua importância

() Conhecem, mas não julgam ser importante

() Não conhecem

Outro qual?

- A participação no conselho pode melhorar o país.

() concordo totalmente

() concordo parcialmente

() Não concordo e nem discordo

() Discordo totalmente

- A sua participação no conselho fez com que você procurasse outras atividades de cunho social ou assistencialista?

() Sim

() Sim, mas não em função do conselho

() Não, porque já fazia antes

() Não

- A participação no conselho aumentou sua cooperação e confiança no grupo.

() concordo totalmente

() concordo parcialmente

() Não concordo e nem discordo

() Discordo totalmente

- Durante sua participação no conselho, você se reuniu com outros conselhos ou entidades que tratassem de questões sociais.
 - () Sim
 - () Sim , porque faço parte de outras entidades ou conselhos
 - () Sim e atribuo a participação no conselho
 - () Não
 - () Não, porque participava do conselho

- O seu conhecimento sobre contabilidade
 - () Conheço muito
 - () Tenho um bom conhecimento
 - () Tenho pouco conhecimento
 - () Não tenho conhecimento algum

- Sobre as prestações de contas
 - () Os documentos são entregues com bom prazo para análise
 - () Os documentos são entregues com pouco prazo para análise
 - () Os documentos são entregues sem prazo para análise
 - () Os documentos são entregues após prazo para análise

- A solicitação de documentos
 - () São atendidas prontamente
 - () São atendidas, mas levam muito tempo
 - () São atendidas após muitos pedidos
 - () Não são atendidas muitas vezes
 - () Raramente são atendidas

ANEXO C - QUESTIONÁRIO PARA MEMBRO DO CONTROLE INTERNO



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
Orientadora Prof^a Dr^a Nalú Farenzena

O CONTROLE SOCIAL E PÚBLICO DA GESTÃO FINANCEIRA DA EDUCAÇÃO ATRAVÉS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS EM TRIUNFO/RS: uma reflexão das relações Governo e Sociedade.

QUESTIONÁRIO PARA MEMBRO DO CONTROLE INTERNO

Prezado Membro do Controle Interno:

Este questionário tem por objetivo analisar a forma e o conteúdo da participação dos conselheiros que estão envolvidos no acompanhamento e controle social dos programas do FUNDEF/FUNDEB, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (EJA) e do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED), e do Conselho do Municipal do Programa Nacional da Merenda Escolar (PNAE).

Agradeço sua colaboração.
Jorge Miguel Bonatto Umann

- Qual a relação do Conselho Interno e os Conselhos do PNAE e FUNDEF/FUNDEB?

- Na visão do Controle Interno (CI), qual o acréscimo, na transparência, no melhor desempenho e no controle, que os Conselhos de Acompanhamento tem dado aos seus programas?

- Têm chegado ao Controle Interno os problemas relativos aos programas (FUNDEF/FUNDEB e PNAE), trazidos pelos conselhos de Acompanhamento?

- Os conselhos têm força de fiscalização?

- Os conselhos têm força de controle?

- Qual a diferença entre controlar e fiscalizar?

- Os conselhos fiscalizam, controlam, fazem os dois ou não faz parte da atribuição dos conselhos fiscalizar ou controlar? Em caso negativo: Qual a função dos conselhos?

- A atuação dos conselhos influencia na organização das políticas públicas?

- A forma de controle via conselho tem se mostrado eficaz? Caso negativo: quais os motivos?

- Os conselhos estão muito atrelados ao governo municipal?

- O governo Municipal dá estrutura para que haja controle por meio dos conselhos?

- Os conselheiros têm se mostrado competentes no acompanhamento dos programas?

- Existem momentos que o Controle Interno consegue ajudar os Conselhos? Quais? Motivado pelo Controle Interno ou por outra entidade? Qual?

- Qual o conceito da atuação dos conselhos para o Controle Interno?

ANEXO D - QUESTIONÁRIO PARA AUDITOR DO TCU/RS



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
Orientadora Profª Drª Nalú Farenzena

O CONTROLE SOCIAL E PÚBLICO DA GESTÃO FINANCEIRA DA EDUCAÇÃO ATRAVÉS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS EM TRIUNFO/RS: uma reflexão das relações Governo e Sociedade.

QUESTIONÁRIO PARA AUDITOR DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Prezado Auditor :

Este questionário tem por objetivo analisar a forma e o conteúdo da participação dos conselheiros que estão envolvidos no controle e na fiscalização dos programas do FUNDEF/FUNDEB, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (EJA) e do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED), e do Conselho do Municipal do Programa Nacional da Merenda Escolar (PNAE).

Sua contribuição é muito importante.

Agradeço sua colaboração.
Jorge Miguel Bonatto Umann

1. Qual a importância dos Conselhos de acompanhamento dos programas federais e do FUNDEF?

2. Quando acontece algum problema, qual atitude do TCE?

3. Os conselhos têm força de fiscalização?

4. Qual a diferença entre fiscalizar e controlar?

5. A atuação dos conselhos influencia na implementação das políticas públicas?

6. A forma de controle via conselho é eficaz?

7. Os conselhos estão muito atrelados ao governo municipal?

8. Os governos municipais dão estrutura para que haja controle por meio dos conselhos?

9. A sociedade civil participa mais da vida política após a participação nos conselhos?

10. O controle por meio de conselhos aumenta a transparência da administração pública?

11. Os conselhos têm capacidade de controlar o FUNDEF, O PNAE?

12. O TCE já fez atividades ações de apoio aos conselhos? (orientações)
Sim, o que? Porque?

13. O TCE recebe consulta dos conselheiros FUNDEF, PNAE?
Não (não pode) receber Sim (Pode receber) Quais?

14. O TCE recebe consulta sobre a atuação dos conselhos CMAS?

ANEXO E – TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
Orientadora Profª Drª Nalú Farenzena

O CONTROLE SOCIAL E PÚBLICO DA GESTÃO FINANCEIRA DA EDUCAÇÃO ATRAVÉS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS EM TRIUNFO/RS: uma reflexão das relações Governo e Sociedade.

TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO

O mestrando Jorge Miguel Bonatto Umann, do curso de Mestrado em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, está desenvolvendo, sob a orientação da professora Dra. Nalú Farenzena, dissertação sobre o tema dos conselhos de acompanhamento e controle social da área da educação no Município de Triunfo/RS, visando analisar aspectos tais como sua composição, forma de escolha dos membros e funcionamento. Os conselhos pesquisados são os de acompanhamento e controle social do FUNDEF e de alimentação escolar.

O pesquisador é responsável pela realização do levantamento de informações, abrangendo consulta à legislação e a documentos da administração pública municipal e dos conselhos, assim como entrevistas com secretários de educação, conselheiros municipais e outras pessoas que porventura estejam envolvidas com o controle público ou social dos programas que os dois conselhos têm como objeto de controle.

As pessoas entrevistadas não serão identificadas por seus nomes e sim pelos cargos ou funções exercidos (por exemplo, conselheiro, presidente do conselho, secretário de educação).

Quaisquer dúvidas ou esclarecimentos podem ser buscados junto ao pesquisador, através dos telefones 93649369 e 36547083, ou do e-mail jorgeumann@brturbo.com.br, assim como junto à Profª Nalú Farenzena, pelo telefones 33083103 ou pelo e-mail nalu.farenzena@ufrgs.br.

Após ter sido devidamente informado/a de todos os aspectos desta pesquisa e ter esclarecido todas as minhas dúvidas, eu, concordo em conceder entrevista para o pesquisador () sim () não

Concordo com a utilização das informações na dissertação de Jorge Umann e em publicações associadas () sim () não

_____, _____ de _____.

Assinatura do/a entrevistado/a

Jorge Miguel Bonatto Umann

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)