

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

KATIA APARECIDA DOS SANTOS

**O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef:
um estudo de caso do Município de São Paulo**

São Paulo
2007

KATIA APARECIDA DOS SANTOS

**O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef:
um estudo de caso do Município de São Paulo**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de mestre em Educação.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação.

Orientador: Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo.

São Paulo
2007

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Catálogo na Publicação
Serviço de Documentação
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

Santos, Kátia Aparecida dos.

O Conselho de acompanhamento e controle social do Fundef : um estudo de caso do município de São Paulo / Kátia Aparecida dos Santos ; orientador Rubens Barbosa de Camargo. -- São Paulo, 2007.

136 f. : fig.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

Palavras chave: 1. CACS. 2. Fundef. 3. Controle Social. 4. Conselho. 5. Conselheiros. 5. Política Educacional.

CDD

FOLHA DE APROVAÇÃO

Kátia Aparecida dos Santos
O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef: um estudo de caso do
Município de São Paulo

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação da Faculdade de
Educação da Universidade de São Paulo para a
obtenção do título de mestre em Educação.

Área de concentração: Estado, Sociedade e
Educação

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Dedicatória

Dedico este trabalho a todos os Conselheiros e Conselheiras, sobretudo aqueles que acreditam neste modelo de participação e trabalham com muita seriedade no controle dos recursos públicos, com a esperança de que a atuação deles não terá sido em vão.

Agradecimentos

Agradeço ao Professor Rubens Barbosa de Camargo pela orientação, sugestões e paciência, principalmente por esperar o tempo necessário para que eu pudesse aprender a fazer pesquisa em educação. Agradeço também pelos debates e críticas ao trabalho e pelas muitas leituras que fez do texto.

Ao meu pai Osvaldo e a minha mãe Idalina, pela educação que tive e o carinho que dedicam a mim. As minhas irmãs Simone e Priscila, pelo carinho e amor.

Aos Conselheiros do CACS do Fundef de São Paulo, por atenderem ao meu pedido para que eu pudesse realizar as entrevistas.

Aos meus amigos e amigas que auxiliaram de alguma forma na realização desse trabalho, especialmente ao Alcimar Queiroz, pela ajuda na configuração do texto.

Ao Marlon, a Rosana, a Bibi, a Cris, a Gi, por compartilharem a experiência de viver no CRUSP.

A Patrícia, a Shirley, a Mafê, a Anahí e a Estela, pela amizade.

A todas as professoras do CEI CEU Butantã por compreenderem as ausências e, principalmente, a Lúcia, a Katia e a Priscila, que muito me ajudaram nos primeiros anos.

Ao EDA, às secretárias Solange, Raquel e Heloísa que atenderam a todos os meus pedidos nas horas mais difíceis.

Às meninas do “Grupo de Estudos”, Andréa Gouveia Barbosa, Dalva de Souza Franco, Bárbara Popp, Glaziela Skalta, Márcia Jiacomini, Telú, Ydeliz C. Souza Sanches e, especialmente, a Rosana Cruz, pelas diversas leituras que fizeram do projeto e de parte do trabalho e, principalmente pela amizade.

Ao CEPPPE, pela formação em pesquisa e apoio material.

À COSEAS, pela bolsa que garantiu minha moradia nesses anos.

E, acima de tudo, à Prof.^a Lisete Arelaro e ao Prof.^o José Marcelino de Rezende Pinto pelas preciosas contribuições no exame de qualificação.

Resumo

Esta pesquisa é um estudo de caso sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) do Município de São Paulo, cuja perspectiva de análise foi identificar as ações de seus membros na realização das atividades do próprio Conselho e, desta forma, compreender quais foram as condições reais que tiveram para realizar o acompanhamento e o controle social das contas do Fundef no Município de São Paulo. Além disso, procurou analisar a dinâmica adotada por este Conselho para realizar suas funções de acordo com a legislação, por se tratar de um Conselho recente na história da Educação no Brasil. O estudo de caso foi realizado com material produzido, no período de 1998 a 2006, na forma de Atas das Reuniões e dos Relatórios Anuais. Entrevistas com membros do CACCS serviram de complementação à análise efetuada na pesquisa. Como resultado do estudo, identificou-se que as quatro primeiras gestões não conseguiram analisar as respectivas contas do Fundef do município de São Paulo nos períodos correspondentes aos mandatos dos Conselheiros e somente a 5ª gestão conseguiu elaborar os Relatórios do seu período de mandato. Concluiu-se, ainda, que a atuação dos Conselheiros foi dificultada devido à falta de dados para a análise das contas, à morosidade da administração pública municipal em designar novos conselheiros, às dificuldades para a formação dos Conselheiros ao longo dos mandatos e às constantes substituições de membros, especialmente do segmento de pais. Apesar de ter efetivamente pouca interferência nas ações dos governos municipais, o CACCS configura-se como um espaço importante para o debate acerca da Gestão Democrática do Financiamento da Educação.

Palavras-chave: CACS. Fundef. Controle Sócial. Conselho. Conselheiro. Política Educacional.

Abstract

The aim of this dissertation, which is a case study about the Council for the Accompaniment and Social Control (CACS) of the Fund for Development of Fundamental Education and Valorization of Teachers (FUNDEF) of the Municipality of São Paulo, is to investigate the actions of the Council Members while carrying out the activities of the Council and thus comprehend what the real conditions they had to carry out the accompaniment and the social control of FUNDEF's bills in the Municipality of São Paulo were. In addition to that, we also investigated the dynamics adopted by this Council to carry out its duties according to the Brazilian legislation, for being a recent-created Council in the Education history in Brazil. The case study was carried out using the Meeting Minutes and the Annual Reports written between the years of 1998 and 2006. Interviews with CACS members complemented this investigation. As a result of the study, it was possible to observe that during the first four managements they were not able to analyze FUNDEF's bills of the Municipality of São Paulo, only during the fifth management the Council Members were able to draw up a report of their management period. It was also observed that what hindered the Council Members' performance was the lack of data to analyze the bills, the moroseness of the municipal public administration to name new Council Members, the troubles the Council Members have learning the Brazilian legislation and doing accounts during their managements, and the constant substitution of members, specially the segment of parents,. In spite of effectively having low interference in the actions of the Municipality Government, the Council (CACS) is an important place to discuss about the Democratic Management of the Education Financing.

Keywords: CACS, FUNDEF, Social Control, Council, Council Members, Educational Policy.

SUMÁRIO

Índice de Tabelas	11
Índice de Ilustrações	12
Lista de Siglas.....	13
Introdução.....	15
CAPÍTULO I – Breves comentários sobre Democracia e Participação no Brasil pós CF - 88	20
1.1 De qual Democracia falamos?	20
1.2 Alguns aspectos sobre Cidadania, Participação e Controle Social	25
CAPÍTULO II – Breve percurso dos Conselhos no Brasil	31
2.1 Conselhos Gestores	32
2.2 Conselhos de Educação: Breve histórico	35
CAPÍTULO III – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef	41
3.1 Regulamentação do Fundef	41
CAPÍTULO IV – Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ens Fund.de de Valorização do Magistério	54
4.1 CACS	54
4.2 Olhares sobre a Participação dos Conselheiros no CACS	61
4.3 Estrutura e Funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundef do Município de São Paulo.....	63
4.3.1 Matrículas	63
4.3.2 O CACS do Município de São Paulo	69
4.3.3 Análise das gestões do CACS.....	75
1ª Gestão do CACS (1998-2000).....	77
2ª Gestão do CACS (2000-2001).....	83
3ª Gestão do CACS (2001-2003).....	89
4ª Gestão do CACS (2004-2006).....	97
Conclusões gerais da análise das gestões.....	104

4.3.4 Análise dos Relatórios.....	116
Considerações Finais	126
Referências Bibliográficas	132

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Gestões do CACS do Fundef – Município de São Paulo (1998-2007)	19
Tabela 2 – Percentual de vinculação de receitas – Disposições Legais – 1934 e 1988.....	43
Tabela 3 – Valores por aluno (1998-2006)	46
Tabela 4 – Fatores de ponderação para a diferenciação do custo por aluno do ensino fundamental em 2005 e 2006.....	47
Tabela 5 – Valores aluno no Estado de São Paulo (1998-2006)	48
Tabela 6 – Evolução das matrículas da rede estadual do Estado de São Paulo (1996 –2006).	64
Tabela 7 – Evolução das matrículas da rede municipal de São Paulo (1996-2006).....	67
Tabela 8 – Presidentes do CACS (1998-2006).....	77
Tabela 9 – Presença dos Conselheiros nas reuniões do CACS da 1ª gestão (1998-2000).....	80
Tabela 10 – Presença dos Conselheiros nas reuniões do CACS da 2ª gestão (2000-2001).....	84
Tabela 11 – Presença dos Conselheiros nas reuniões do CACS da 3ª gestão (2001-2003).....	91
Tabela 12 – Presença dos Conselheiros nas reuniões do CACS da 4ª gestão(2004-2006).....	99
Tabela 13 – Recursos do Fundef no Município de São Paulo em reais (2000)	118
Tabela 14 – Recursos do Fundef no Município de São Paulo em reais (2001)	120
Tabela 15 – Recursos do Fundef no Município de São Paulo em reais (2002)	121
Tabela 16 – Recursos do Fundef no Município de São Paulo em reais (2003)	123
Tabela 17 – Recursos do Fundef no Município de São Paulo em reais (2004)	124

Índice de Ilustrações

Figura 1 – Movimentação dos Recursos do Fundef	43
Quadro 1 – Repasses de impostos para o Fundef	45
Quadro 2 – Composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef federal, estadual e municipal	57
Quadro 3 – Representação de Conselheiros por segmento (1998 – 2006)	73
Quadro 4 – Conselheiros da 1ª gestão (1998-2000)	78
Quadro 5 – Conselheiros da 2ª gestão (2000-2001)	84
Quadro 6 – Conselheiros da 3ª gestão (2001-2003)	90
Quadro 7 – Conselheiros da 4ª gestão (2004-2006)	98
Quadro 8 – Conselheiros da 5ª gestão (2006)	103

Lista de Siglas

ABC – Municípios de Santo André, São Bernardo e São Caetano (da Grande São Paulo)

Aprofem – Sindicato dos Professores e Funcionários Municipais de São Paulo

CACS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

CACS/SP – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Município de São Paulo

CEE – Conselho Estadual de Educação

CEMES – Centro Municipal de Ensino Supletivo

CEU – Centro de Educação Unificado

CF – Constituição Federal

CFE – Conselho Federal de Educação

CME – Conselho Municipal de Educação

CMTC – Centro Municipal de Capacitação e Treinamento

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

COMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CONAE – Coordenadoria dos Núcleos de Ação Educativa

CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação

COPOM – Comitê de Políticas Monetárias

CRECEs – Conselhos Regionais dos Conselhos de Escola

DOC – Diário Oficial da Cidade

DOM – Diário Oficial do Município

EF – Ensino Fundamental

EI – Educação Infantil

EM – Ensino Médio

EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental

EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil

FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

MEC – Ministério da Educação

MP – Ministério Público

NAEs – Núcleo de Ação Educativa

PAED – Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado aos Portadores de Deficiência

PRODAM – Empresa de Tecnologia da Informação do Município de São Paulo

SF – Secretaria de Finanças

Sinesp – Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo

Sinpeem – Sindicato Municipal de Educação no Município de São Paulo

SME – Secretaria Municipal de Educação

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Introdução

A década de 80 foi marcada por intensos movimentos sociais nos quais a participação popular¹ esteve em evidência após anos de ditadura militar. Neste período, houve a abertura política e o fortalecimento do movimento operário no ABC de São Paulo, que terminou com a aprovação da Constituição de 1988, que apresentava avanços em relação à democratização do país. Tratava-se, após anos de restrições, de possibilitar a presença da população no processo democrático, mas não se tratava só disso, era, também, a luta das classes menos favorecidas por maior acesso às decisões políticas.

A Constituição Federal de 1988 implementou mecanismos que visam a participação da sociedade no controle das políticas públicas no Brasil. Este controle deveria ser feito através da ocupação de espaços institucionais pela população. De acordo com o Art. 14 da Constituição “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.” Mediante o registro na própria Constituição desses mecanismos de participação do povo nas decisões democráticas, o conceito de cidadania ampliou-se nesse novo momento da história brasileira.

Desse modo, os Conselhos propostos em âmbito federal, estadual e municipal possibilitavam esta nova forma de ocupação. Cabe ressaltar que tais Conselhos apresentavam características diversificadas, pois alguns eram de controle de políticas públicas e outros possuíam caráter mais propositivo. Com base na diversidade de modelos, a pesquisadora Maria da Glória Gohn (2003) classificou-os em gestores, populares e institucionalizados.

Com essa importante referência na Constituição do conceito de cidadania, abriu-se espaço para o aparecimento de diversos tipos de legislações que visavam a garantia de direitos. Dentre as mais importantes, ressalta-se o Estatuto da Criança e do Adolescente, importante conquista dos movimentos sociais como mecanismo de garantia de direitos. Além disso, como consequência desse movimento de ampliação de espaços democráticos e no sentido da ampliação da participação popular e do controle social sobre o Estado, houve a criação de Conselhos de toda sorte e em várias esferas da administração pública, a exemplo

¹ “[...] definida, naquele período, como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade.” (GOHN, 2003, p. 50).

dos Conselhos de Saúde, Conselho da Criança e do Adolescente, Conselhos de Merenda Escolar, Conselho Tutelar e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CACS).

O CACS, objeto desta pesquisa, pode ser considerado um instrumento capaz de ampliar a democracia, pois obrigou a criação de espaços de participação e fiscalização internamente nos governos, apresentando alguns avanços na idéia de Conselho institucional, pois incorpora o conceito de controle social no acompanhamento das ações do governo, além de estabelecer a participação de pais, professores, diretores e a sociedade civil organizada; em alguns Conselhos, estimulando o contato destes segmentos com o financiamento da educação.

O interesse em estudar este Conselho surgiu após nossa participação como bolsista de iniciação científica, pela FAPESP, durante dois anos nos projetos de “Acompanhamento da Implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério no município de Praia Grande” e no “Processo de Implantação e Impacto do FUNDEF em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação”, que envolveu pesquisadores do Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Pará, Paraíba, Piauí, Maranhão, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, financiados pela FAPESP e Fundação Ford. Eram Pesquisas que envolviam pesquisadores de várias regiões do país e demonstraram as diferentes realidades do Financiamento Público do país e, ainda, como os Municípios e Estados reorganizaram seus recursos a partir do Fundef e quais impactos esta reorganização causou.

A partir dessa experiência surgiu o interesse em verificar como era a ação dos Conselheiros do CACS no Município de São Paulo, para isso, a pesquisa buscará compreender, ainda: quais as condições reais que os mesmos tiveram para realizar o acompanhamento e o controle social? Qual é a compreensão dos pais, professores, diretores sobre as questões da legislação e do financiamento, de como realizam o acompanhamento do Fundo? Como é a dinâmica de funcionamento do CACS?

Por isso, o estudo dos CACS se faz necessário, devido à sua importância para o controle dos recursos financeiros da educação, mais especificamente para parcela de recursos do ensino fundamental. A pesquisa está delimitada ao estudo do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef do Município de São Paulo-CACS/SP. O objetivo do estudo é analisar as ações desenvolvidas pelo CACS/SP, quanto à fiscalização dos recursos da educação e quais os problemas que os Conselheiros enfrentaram e enfrentam para

realizar o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, conforme prevê o Art. 4º da Lei nº 9.424/96.

Aliado a isso tem-se o fato de este modelo de Conselho ser pouco estudado, pois foi implementado a partir de 1998, e permanece quase desconhecido, pela falta de informações sobre as características, competências e a função dos Conselheiros neste tipo de Conselho. Trata-se de um assunto ainda pouco explorado, há pouco material na bibliografia consultada sobre os CACS, ao contrário dos Conselhos de Escola que, historicamente, têm sido mais investigados.

Considerando-se o problema a ser estudado, optou-se por uma pesquisa de caráter qualitativo, por acreditar ser o melhor método para alcançar os objetivos do estudo. Segundo Menga Ludke e Marli André, a realização de uma pesquisa é “uma ocasião privilegiada, reunindo o pensamento e a ação de uma pessoa, ou de um grupo, num esforço de elaborar o conhecimento de aspectos da realidade que deverão servir para a composição de soluções propostas aos seus problemas” (1986, p. 2).

Nesse sentido, optou-se por fazer um estudo de caso do CACS do Município de São Paulo. Esta metodologia pode ser conceituada “em termos de *limites* do caso, *problemas* (*issues*) do estudo e *padrões* nos dados” (STAKE, 1983, p. 11), nos quais as dificuldades são muitas para se definir um caso, principalmente, quanto à fixação de seus limites. Tais limites merecem destaque, tendo em vista a influência que elementos do seu contexto exercem no caso “e a reflexão sobre limites auxilia-nos a progredir na compreensão do caso”. Quanto aos problemas, estes são elementos que organizam os conceitos como, também, “possuem componentes de valor e são potencialmente contenciosos” (p. 12). Já os padrões atentam-se para as regularidades presentes no estudo, de modo que permitem a compreensão do problema. As evidências surgidas em um estudo de caso são diversas, o que torna difícil o seu agrupamento e, ainda, podem estar sujeitas a interpretações pessoais.

Quanto a técnica de pesquisa empregada optou-se pela análise documental, utilizando-se das Atas de reuniões ordinárias e extraordinárias, legislação municipal e federal e os Relatórios Anuais elaborados pelos Conselheiros. A análise documental, por si só, é uma técnica insuficiente para abarcar todos os aspectos do objeto estudado, assim, tornou-se indispensável checar as informações obtidas pelas mais variadas fontes.

Para obter as informações utilizaram-se as Atas. Elas são, sobretudo, um documento oficial e histórico importante, tanto que as reuniões do Comitê de Políticas Monetárias

(COPOM) do Banco Central têm suas Atas publicadas na internet. Nelas encontra-se uma avaliação da situação econômica, são divulgadas as alterações nas taxas administradas pelo Banco e ainda indicam as políticas a serem implantadas nos próximos meses.

Apesar de ser um documento cuja padronização é difícil, pois elas foram redigidas por pessoas que não necessariamente haviam feito este tipo de registro antes, trata-se de material com vários níveis de aprofundamento, dependendo de quem as realizou e do momento em que foram escritas. Em algumas Atas do CACS encontram-se dados sobre a organização e funcionamento do Conselho. Em outras havia os relatos detalhados de discussões entre os Conselheiros ou apenas um breve relato da reunião, quase para comprovar que ela existiu de fato. Também nas Atas pode-se inferir, pela presença ou ausência de informações, algumas características do objeto estudado, pois, em geral, as conclusões e as atividades realizadas aparecem relatadas.

Já o Relatório Anual é o registro anual da análise das contas do Fundef, onde os Conselheiros identificam se houve alguma irregularidade na aplicação dos recursos e, por fim, aprovam ou reprovam as contas relativas ao uso dos recursos do Fundo. Assim, é mais um registro das atividades desenvolvidas pelos Conselheiros e eles devem ser redigidas anualmente.

Além das Atas e dos Relatórios anuais, utilizou-se de entrevistas com os Conselheiros, com o objetivo de esclarecer as possíveis dúvidas que os documentos apresentavam, tendo assim um caráter complementar à pesquisa, não se tratando do principal material, pois a entrevista “[...] pode permitir o aprofundamento de pontos levantados por outras técnicas de coleta de alcance mais superficial, [...]” (LUDKE e ANDRÉ, 1986, p. 34).

Foram realizadas 7 entrevistas das quais: 3 entrevistados haviam sido Presidentes do Conselho, 1 foi representante de pais, 1 foi representante da SME, 2 eram representantes de professores do Sindicato.

A análise do material coletado foi realizada a partir da divisão do tempo de funcionamento do Conselho em gestões, pois segundo a Lei Municipal nº 12.545, de 7 de janeiro de 1998, no § 1º do Art 2º, o Conselheiro realizará suas funções “por um período de 2 (dois) anos” e após esse tempo ocorre a renovação de quase todos os membros do Conselho. Conforme demonstra o quadro abaixo, nem sempre as gestões ocorreram exatamente nesse intervalo, existindo momentos em que o Conselho deixou de funcionar.

Tabela 1 – Gestões do CACS do Fundef – Município de São Paulo (1998-2007)

Gestão	Início	Término	Prefeito	Secretário (mandato dos secretários)
1ª	24/09/98	12/06/00	Celso Pitta	João Gualberto de Carvalho Meneses
2ª	14/08/00	04/06/01	Celso Pitta /Marta Suplicy	João Gualberto de Carvalho Meneses
3ª	16/08/01	03/12/03	Marta Suplicy/José Serra	Fernando José de Almeida/Eny Marisa Maia /Maria Aparecida Peres
4ª	02/06/04	31/05/06	José Serra/Gilberto Kassab	José Aristodemo Pinotti/Alexandre Alves Schneider
5ª	29/11/06	*	Gilberto Kassab	Alexandre Alves Schneider

Fonte: Autora, com base nas Atas do CACS.

* A 5ª Gestão estava em andamento até a conclusão deste trabalho em 2007.

A partir das informações sobre a pesquisa e dos dados obtidos para a análise, o trabalho apresenta-se organizado em quatro capítulos. Os três primeiros tratam de questões teóricas que deram subsídios à análise dos documentos e das entrevistas.

O primeiro capítulo trata das questões que orientam a formação de Conselhos, ou seja, a temática da democracia no Brasil após a CF de 1988. Assim, somente nesse período histórico ocorreu uma abertura política, em que a presença da sociedade nos governos ampliou-se consideravelmente e, nessa perspectiva, a presença dos Conselhos pode ser ampliada a várias esferas da administração pública.

O capítulo dois trata do tema dos Conselhos no Brasil e discute por meio da bibliografia, os diversos Conselhos institucionalizados presentes no país.

O capítulo três trata do Fundef a partir de legislação e comenta os avanços e retrocessos, que este novo modelo de Financiamento da Educação representou para a União, Estados e Municípios.

Já o capítulo quatro versa sobre a pesquisa em questão; nele estão presentes os dados coletados e as análises desse material.

E, por fim, as considerações finais sistematizam as principais conclusões da pesquisa.

CAPÍTULO I – Breves comentários sobre Democracia e Participação no Brasil pós CF - 88

Neste capítulo, pretende-se compreender qual o modelo de democracia adotado no Brasil após a Constituição Federal de 1988 e abordar alguns problemas enfrentados no país, destacando o uso que se tem feito das eleições como a única maneira de convocar o povo a participar da política. Além desse primeiro conceito, conta-se também com a contribuição dos conceitos de cidadania, participação popular e controle social, que são de fundamental importância no que se refere ao CACS, e destacam-se algumas dificuldades encontradas para a definição desse tipo específico de Conselho, ou seja: o que vem a ser o acompanhamento, a fiscalização e o controle social?

1.1 De qual Democracia falamos?

Marilena Chauí, em seu livro “Cultura e Democracia”, diz que a ideologia não é apenas a “representação imaginária do real” para a dominação em sociedades marcadamente de classes sociais, assim como não serve apenas para ocultar através das idéias as ações de “agentes históricos reais”. Ela atua de modo mais dramático ao criar no imaginário social moderno um “aparecer social, econômico e político, cujos agentes sociais incorporam essa aparência que de tal sorte não deve ser confundida com ilusão ou falsidade [...] por ser o modo imediato e abstrato de manifestação do processo histórico, é o ocultamento ou a dissimulação do real” (CHAUÍ, 1989, p. 3).

As classes burguesas, a partir desse aparecer social, dotadas de poder político e econômico, utilizam-se dos mais variados meios para manter a população alheia e oculta ao projeto de sociedade impetrado por eles; desse modo, o conceito de democracia tem sido utilizado das mais variadas formas, com o objetivo de mascarar o verdadeiro projeto de sociedade que está em curso. Mesmo discordando desse modelo político, não há como deixar de utilizá-lo, como afirma José Mário Pires Azanha (1987) ao discutir sobre a democratização do ensino em São Paulo, o autor considera que:

[...] o prestígio da posição democrática é tão grande que o termo ‘democracia’ e seus derivados se transformaram em elemento indispensável a qualquer esforço ideológico de persuasão político-social (AZANHA, 1987, p.25).

Desse modo, o tema democracia é utilizado pelas mais diversas correntes políticas, pois tornou-se um termo que deve estar presente em qualquer discurso, inclusive para garantir maior legitimidade.

Marilena Chauí (1989) ao discutir o modelo liberal de democracia, utiliza-se de dois modelos: o modelo democrático de Schumpeter e o de Mcpherson e suas principais características que, apesar de parecerem diferentes, estão direcionados ao mesmo ideário.

Assim, no modelo schumpeteriano predominam as seguintes características: a democracia é um mecanismo para escolher e autorizar governos, organizados em partidos políticos, através do voto; aos votantes cabe escolher os dirigentes que resolverão os problemas políticos; ocorre o rodízio dos ocupantes do poder, que tem por objetivo evitar a tirania; baseia-se no mercado econômico, no pressuposto da soberania do consumidor e da demanda, na qualidade de maximizador racional de ganhos, fazendo com que o sistema político produza distribuição ótima de bens políticos; utiliza-se do aparelho do Estado para reforçar acordos, apaziguar conflitos e moderar aspirações.

Já o modelo mcphersoniano apresenta em forma de projeto o que seriam as pré-condições sociais da democracia, as quais pressupõem: mudanças na consciência popular, passando a ver-se como agente e executor de políticas; diminuição da desigualdade social e econômica mantenedoras da ordem capitalista; viabilização das propostas de Marx (ditadura do proletariado) e de Stuart Mill (alargamento das franquias e aumento da participação) numa democracia participativa; enfatizar o peso do ônus social trazido pelo crescimento do capitalismo, as dúvidas quanto à capacidade do capitalismo financeiro para satisfazer necessidades aumentadas pela desigualdade e a consciência dos prejuízos causados pela apatia política.

Estes dois modelos de democracia liberal identificam a democracia enquanto, “[...] um sistema político que repousa sobre postulados institucionais que se seguem, tido, então, como condições sociais da democracia” (CHAUÍ, 1989, p. 40), onde: 1) o poder é legitimado por eleições periódicas, cuja vontade da maioria prevalece; 2) existe a competição entre homens, grupos ou partidos, prevalecendo a forma dos partidos; 3) a competição pressupõe a publicidade das opiniões e liberdade de expressão, ou seja, a opinião pública constrói a vontade geral; 4) a consulta em intervalos regulares visa proteger a minoria, garantindo sua

participação em assembleias, e visa proteger a maioria contra a perpetuação de um grupo no poder; 5) o poder judiciário submetendo o próprio poder à Constituição (CHAUI, 1989, p. 40).

No modelo de democracia liberal, o Estado atua como legislador e árbitro, pois detém o poder de legislar e, ainda, possui legitimidade sobre o uso da violência. Desse modo, estabelece as regras sob as quais a sociedade está organizada.

Para exercer este poder, o Estado liberal não atua sozinho, há a legitimação de suas ações através da hegemonia, sendo que, na composição do espaço público, a sociedade civil, através da opinião pública, exerce um papel fundamental nessa disputa de poder.

O conceito de opinião pública passou por três estágios: no primeiro, o cidadão que detinha propriedades poderia expressar sua opinião: no segundo, alguns cidadãos se expressavam enquanto porta-vozes dos interesses gerais e o terceiro caracteriza-se pelo uso público da razão em espaços públicos delegados pelo Estado, em que o debate é feito entre especialistas.

A opinião pública define o quanto ela é importante para construir ou destruir consensos no Estado liberal. Atualmente, parte significativa das decisões sobre política é debatida pela “opinião pública”, que, como afirmamos anteriormente, não é de fato um debate da sociedade civil, mas sim em nome dela. A sociedade civil fica fora dessa discussão em virtude de ser qualificada como incompetente para essas questões, como se somente os especialistas tivessem a capacidade de fazê-lo. Nesse sentido, para o modelo de Estado liberal a “[...] opinião assume um papel normativo, prescritivo e educativo – é a opinião elevada à condição de norma direito civil e, portanto, manifestação democrática” (CHAUI, p. 279, 1989).

Desse modo, de acordo com Chauí (1989), as teorias liberais atuam “[...] por intermédio da distinção entre sociedade civil e Estado, entre conflitos de interesses e generalidade dos contratos juridicamente fundados e garantidos, entre opinião pública e o poder público, as teorias liberais descrevem a separação entre sociedade e o poder [...]” (CHAUI, p. 279, 1989).

Tal argumentação auxilia a pensar os limites da democracia no Brasil, na medida em que o projeto político da burguesia atende a esta demanda do pensamento liberal, ou seja, a total identificação entre política e economia, no qual a economia dita as regras às quais a política deve se submeter. Para Chauí, este modelo de democracia liberal descaracteriza a democracia. A autora explica:

Ora, esse conjunto de critérios políticos e sociais configura a democracia como uma forma de vida social (cidadania, direitos, eleições, partidos e associações, circulação de informações, divisão de grupos majoritários e minoritários, diversidade de reivindicações, etc.) que se manifestam apenas no processo eleitoral, na mobilidade do poder e sobretudo, em seu caráter representativo (CHAUÍ, 1989, p. 40).

Contudo, o conceito clássico de democracia deve ter enquanto princípio: a) igualdade; b) soberania popular; c) preenchimento de exigências constitucionais; d) reconhecimento da maioria e dos direitos da minoria; e) liberdade (CHAUÍ, 1989, p. 141).

Ao se contrapor o modelo clássico de democracia ao modelo de democracia liberal, na qual a soberania popular é chamada apenas nos períodos de eleições, observa-se a descaracterização da democracia enquanto arena de disputa política e espaço de deliberação da vontade do povo.

Contraopondo este modelo, Carlos Nelson Coutinho, no livro “Democracia e Socialismo”, trabalhou o conceito de democracia de massas, ou apenas democracia, em oposição ao modelo neoliberal.

A passagem da ditadura militar de 1964 para a democratização no Brasil destacou a complexidade e organização da sociedade civil, mesmo com todas as tentativas, algumas com êxito, de anular esta atuação. A sociedade civil brasileira esteve inclinada, desde os anos 30, à “ocidentalização” [...], que consiste em ‘uma relação equilibrada entre Estado e sociedade civil’ que supera a antiga situação ‘oriental’ onde ‘o Estado é tudo e a sociedade civil é primitiva e gelatinosa’” (GRAMSCI, *apud* COUTINHO, 1992, p. 48).

O governo ditatorial, ao não conseguir manter o poder por meio da repressão, se viu obrigado a realizar “projetos de abertura”, os quais se baseavam praticamente em: a) agir repressivamente em alguns setores da sociedade ditos radicais e b) cooptar os setores mais moderados da oposição, incorporando-os ao bloco no poder (COUTINHO, 1992, p. 50). Este processo de abertura e gerenciamento vindo do governo ditatorial chocou-se com os movimentos conduzidos pela sociedade civil, de tal modo que

Essa movimentação se orientava no sentido de superar os limites do projeto geiseliano, mas de certo modo se articulava com ele – ainda que sempre contraditoriamente –, na medida em que tinha como meta ocupar e tentar ampliar os espaços de luta e representação que iam sendo progressivamente tolerados ou conquistados. (COUTINHO, 1992, p. 51).

Embora este embate político entre as pressões da sociedade e a ação da administração pública de incorporá-las, por vezes possa ter sido permitida pelo Estado, não diminui a ação

da sociedade civil na conquista de algumas vitórias, Coutinho (1991) conclui que no Brasil foi realizada a transição “fraca”, na qual o: 1) Poder Executivo se fortaleceu em detrimento de uma sociedade civil fraca, em que ocorre o favorecimento do Estado em detrimento da sociedade civil; 2) houve obtenção de apoio do governo através da cooptação e dos favores clientelistas; 3) criou-se diferentes formas de populismo, no qual a ligação do líder com as massas ocorre sem a mediação da sociedade civil organizada, e, em particular, dos partidos; 4) estabeleceu-se a atribuição de peso político às forças armadas sem nenhuma relação com o balanço de forças efetivamente presentes na sociedade civil (pp. 53, 54). Tal transição foi o que permitiu que se criassem as condições necessárias para que nos primeiros anos tivessem sido eleitos governos com propostas antidemocráticas (COUTINHO, 1992, p. 54).

A descrença nas instituições políticas e nos partidos políticos atualmente é consequência desse percurso histórico, no qual a relação de representação entre governante e governado e os interesses entre a sociedade e os políticos se descaracterizam na medida em que os fatos demonstram a impossibilidade de mudança. Como se vê,

Observa-se uma adaptação das instituições democráticas a uma prática de uso de procedimentos antidemocráticos que pervertem a representação política, gerando dúvidas e incertezas sobre o futuro da democracia. Isso se verifica não no sentido de favorecer retrocessos institucionais ou rupturas profundas, mas na institucionalização de atitudes de indiferença, apatia e distanciamento da arena política, e na crença de que não há nada que se possa fazer para mudar o atual estado de coisas. Tais atitudes podem ser muito mais deletérias ao processo de construção democrática a longo prazo (BAQUERO, 2001, p.1).

Tal situação culminou em uma crise de representação política que gera uma situação paradoxal, pois, de um lado

busca-se o fortalecimento das instituições via reformas políticas, enquanto, por outro, buscam-se ou resgatam-se lideranças políticas cujo carisma é sempre proporcional à sua capacidade de se impor às instituições, o que acaba deslegitimando-as ainda mais. O resultado é a vigência de um ciclo vicioso, pois quanto maior a deslegitimação institucional, maior também a exigência de líderes carismáticos, os quais contribuem para neutralizar e desacreditar essas mesmas instituições (BAQUERO, 2001, p. 4).

Essa contradição pode ser de difícil solução, pois parece que o único momento para a participação do povo nas decisões políticas é durante o pleito eleitoral. Para superá-la, é importante considerar que pensar em democracia no Brasil, devido à nossa história e à complexidade das relações estabelecidas entre representantes e representados, vale a pena pensar em modelos que facilitem o acesso e a participação da sociedade civil, para que as eleições gerais não sejam os únicos momentos em que ela participe.

1.2 Alguns aspectos sobre Cidadania, Participação e Controle Social

Conforme Da Matta (1991), a cidadania, em princípio, possui papel social com “uma identidade social de caráter nivelador e igualitário” (p. 76), no Brasil, ocorre um desvio dessa intenção. Pois aqui ela está atrelada às relações sociais, já que é a relação que determina quem é mais cidadão que outro. Observa-se o termo “cidadão” ser frequentemente utilizado em situações que desqualificam o sujeito, como quando o policial chama qualquer suspeito de “cidadão”. Isso demonstra que sem relações pessoais ou vínculos de parentesco capazes de garantir alguma inserção social, ser chamado de “cidadão” é um atestado de que você está sujeito às leis, portanto não possui vínculos capazes de protegê-lo. Significa que em contextos que envolvem a solução de problemas pessoais, o termo é utilizado em momentos que o sujeito de fato não poderia exercer a sua cidadania.

A construção da sociedade brasileira baseou-se na forma de governo em que as relações pessoais agiam anteriormente à construção do Estado, onde os interesses individuais sobrepujam os coletivos.

Por sociedade civil define-se enquanto

[...] campo das lutas dos interesses particulares ou individuais (as paixões, o desejo de autoconservação e o medo da morte, como diziam os filósofos clássicos), como espaço de desigualdades naturais superadas ou reiteradas pelas desigualdades sociais (aqui, a ética protestante do trabalho será decisiva para justificar as desigualdades, figuradas como diferença entre ricos-laboriosos e pobres-preguiçosos) [...] é o lugar da manifestação dos conflitos econômicos e dos conflitos de opinião entre os particulares, numa forma belicosa de coexistência ditada pelos interesses” (CHAUÍ, 1989, p. 277, grifo da autora).

Aqui a sociedade civil assumiu contornos de forma que, quando é chamada à participar de decisões políticas, estes conflitos de ordem social e política são pouco considerados por vezes até ignorados. Há também o conflito entre a própria sociedade civil e o Estado, no qual o foco desse embate é a partilha do poder. Na medida em que está a presente

[...] de um lado, na resistência dos Executivos em compartilhar o seu poder exclusivo sobre decisões referentes às políticas públicas. De outro, na insistência daqueles setores da sociedade civil em participar efetivamente dessas decisões e concretizar o controle social sobre elas. (DAGNINO, 2002, p. 282).

Devido a essas dificuldades a sociedade civil, no Brasil, não desenvolveu-se significativamente devido ao modelo adotado, no qual o autoritarismo foi o principal ingrediente e que está presente até os dias de hoje.(BAQUERO, 2001, p. 5)

Isto não significa que não existam pressões da sociedade civil pela ampliação da participação nas decisões políticas, na medida em que ela está presente nos Conselhos dos mais variados formatos. É comum as “queixas relativas à fragmentação, à setorialização etc” (DAGNINO, 2002, p.283) que dificultam a participação mais efetiva nas decisões que vão efetivamente ter algum impacto na sociedade.

A participação da sociedade civil adquiriu maior incentivo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual ampliou os espaços para o exercício da cidadania, através da consulta popular como o plebiscito e o referendo.

De acordo com Maria Victória Benevides (1991), a consulta popular sob a forma de referendo e plebiscito foi utilizada em momentos em que “[...] se pode prever que o resultado será favorável à ‘estabilidade’ ou seja, quando não muda nada. A discussão sobre referendo/plebiscito passa a ser, nessas circunstâncias, o entendimento da ‘fachada de legitimidade’” (BENEVIDES, 1991, p.68).

Há de se ter cuidado ao caracterizar estes avanços expressos pela Constituição em práticas de democracia participativa, pois, desde a aprovação da CF/88, teve-se a utilização desses mecanismos em apenas dois momentos: o primeiro foi o plebiscito para decidir sobre qual regime político, e o segundo foi o referendo para decidir pela aprovação do Estatuto sobre o uso de armas.

Algumas das mobilizações populares, como a que culminou com a deposição do Presidente Fernando Collor de Melo, em 1992, através da instalação de Comissões Parlamentares de Investigação (CPIs), não surtiram efeitos duradouros. Apesar da sua importância e dimensão histórica e política, tal mobilização não foi suficiente para estimular a participação da população na política brasileira. Soma-se à descrença nos partidos políticos a forma como se construiu o modelo de participação a qual não foi capaz de fundar as bases sob as quais a sociedade seria mais participativa. Pelo contrário, essas ações parecem ter surtido o efeito oposto. Como os problemas da saúde, educação, emprego não foram resolvidos com a deposição do Presidente, tem aumentado a sensação de incapacidade perante a possibilidade de mudança e descrença nas leis (BAQUERO, 2001, p. 2).

O passado de crises econômicas e o grande autoritarismo em que o Estado brasileiro foi fundado, associado a estruturas que pouco favoreceram a construção de uma sociedade organizada, levaram

a um consenso generalizado de que o país não tinha capacidade de reformar efetivamente as estruturas tradicionais do Estado, gerando um descompasso entre um acelerado desenvolvimento econômico e uma estagnação do desenvolvimento político, materializado na ausência de uma cidadania organizada e eficaz na defesa de seus interesses, o que somou uma deficiente mediação entre Estado-sociedade e partidos (BAQUERO, 2001, p. 3).

O combate a essa apatia é uma das maneiras de construir uma sociedade mais democrática, no sentido clássico do termo “[...] reforçando a participação política organizada do conjunto da cidadania [...]” (COUTINHO, 1992, p. 59).

A luta por ampliação da participação na tomada de decisões políticas não deveria estar restrita ao sufrágio universal, a esse respeito Benevides (1991) acredita que a forma mista de democracia, ou seja, a conjugação da democracia semidireta e a democracia representativa seria a mais adequada.

A democracia semidireta caracteriza-se pela complementaridade entre representação tradicional (legislativo) e participação direta (questões de interesse público) através de mecanismos institucionais como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, que na Constituição Federal de 1988 podem ser acionados tanto na esfera da União, quanto na dos Estados e Municípios.

O termo “iniciativa popular” legislativa é caracterizado pelo direito dos cidadãos organizados de realizar processo legislativo, da redação do texto, passando por todas as fases, até à votação. Já o plebiscito, originalmente, significava a decisão soberana da plebe através do voto, enquanto que o referendo era a consulta à população para validar as votações na França do séc. XVIII (BENEVIDES, 1991, p. 33), apesar de, praticamente, não haver diferenças entre estes dois processos de participação.

Segundo Benevides (1991), o referendo e as iniciativas populares são praticados com frequência nos Estados Unidos e são chamados de legislação direta. Para o sucesso dessas iniciativas aqui no Brasil é indispensável a organização da sociedade civil sem isto torna-se inviável este modelo de democracia. Para Coutinho,

Esse modo de estruturação política e social certamente reconhece o pluralismo de interesses, mas busca ao mesmo tempo construir uma vontade coletiva majoritária,

capaz de articular esses múltiplos interesses por meio da gestão de um espaço público onde se combinem hegemonia e pluralismo (COUTINHO, 1992, p. 60).

Eis o desafio, o de construir uma sociedade capaz de levar para a vida pública as reivindicações e as queixas, ou seja, que seja capaz de atuar junto aos órgãos públicos de forma organizada e autônoma; e, desse modo, garantir a atuação de todos os cidadãos.

Além disso, tem-se a permanência de

“traços constitutivos do funcionamento do Estado brasileiro [...] que operam na direção de dificultar a democratização das decisões: o predomínio de uma razão tecno-burocrática, o excesso de ‘papelada’, a lentidão, a ineficiência, a ‘a falta de sensibilidade e o despreparo’ da burocracia estatal; a falta de recursos; a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado na medida em que estão submetidos á rotatividade do exercício do poder, a falta de transparência que dificulta o acesso a informações, etc.” (DAGNINO, 2002, p.283).

A participação da sociedade civil na administração pública pode ser caracterizada pela dificuldade para a formação que os seus representantes possuem. Pois os participantes dos mais diversos conselhos têm que possuírem formação da perspectiva técnica e política. Tal formação, principalmente da área técnica, demanda investimentos e recursos dos quais os representantes em situação sócio-econômica desfavorável não têm. (DAGNINO, 2002).

Trata-se de um dos desafios desse novo processo de participação, pois a qualificação e as condições para que ela ocorra são um importante elemento para possibilitar a equidade nos conselhos. Além disso, o que também ocorre é a desistência de alguns representantes por não terem a competência técnica ou, pelo contrário, a permanência de outros que após adquirirem esta experiência tornam-se membros permanentes, por meio de sucessivas reconduções ao cargo.

Entender e superar essas questões é a dificuldade primeira para superar os interesses individuais em detrimento dos coletivos. O problema é que ao se propor sistemas de participação mistos estas questões virão à tona, já que fazem parte de nossa sociedade, e entendê-las é fundamental para se pensar em soluções para ampliar a cidadania no Brasil.

O conceito de controle social ainda é muito caro à nossa democracia, pois há de se considerar que nos países em que as necessidades básicas estão garantidas pelo Estado, a participação da sociedade civil nas questões da política pode ser facilitada. Isto não significa

que o interesse pelas questões da política deve ser uma decisão privada. Pelo contrário, sem a participação do povo nas discussões da coisa pública não há como pensar e fazer política.

No caso brasileiro, a cultura política impetrada é considerada “fragmentada e individualista” devido à descrença da população e ao enfraquecimento das instituições. Desse modo, a valorização “[...] de redes baseadas na confiança interpessoal poderia constituir o mecanismo de resgate da sociedade civil, para um comportamento mais crítico e fiscalizador da coisa pública.” (BAQUERO, 2001, p. 10). Apesar de considerar que ainda há muito a ser feito para aumentar a participação da sociedade civil no controle da coisa pública, há de se concordar que a organização de grupos, de associações e de Conselhos podem ser os catalisadores desse novo processo, no qual os cidadãos adquiram o hábito de acompanhar e controlar as ações dos órgãos públicos para o bem do povo. Para isso, o estímulo deve ser das próprias instituições públicas, divulgando as informações sobre suas ações políticas, administrativas e financeiras. Mas, além da divulgação pública, deve-se garantir o acesso às informações concernentes à administração pública.

Os Conselhos são uma contribuição para o modelo de democracia semi-direta. Chauí faz uma crítica desse modelo baseada em Bobbio, onde os Conselhos, como meio de ampliar a base da participação, não são suficientes para resolver os problemas da democracia na medida em que não se resolver antes as questões ligadas à participação efetiva dos cidadãos na tomada de decisões políticas. Desse modo, não podendo, assim, avançar-se também, nesta questão.

O caminho para alcançar a “melhor” democracia possível ainda está por ser construído. Muito há de se pensar e fazer. Ao se concordar com Coutinho (1992), que faz a discussão entre dois modelos de democracia, a neoliberal e a de massas, é importante lembrar que esta disputa é, principalmente, uma disputa por hegemonia, na qual

[...] a democracia de massas – ao promover uma disputa aberta entre projetos alternativos de organização social – favorece a luta pela hegemonia (ou contra-hegemonia) das classes subalternas. Decerto, não se trata de dizer que a democracia de massas garante automaticamente essa hegemonia, mas sim que favorece sua emergência e aparece como forma institucional de sua eventual consolidação; ao contrário, o modelo liberal-corporativo é, em si, expressão da hegemonia burguesa. (COUTINHO, 1992, pp. 60-61).

Os espaços para esse embate são vários e à educação cabe uma parte dessa disputa, pois ela é condição para a inserção do cidadão na sociedade atual, cada vez mais letrada e

informatizada, na qual o acesso à informação ocorre, principalmente, por intermédio da educação formal. Portanto, é urgente garantir uma formação mínima e igualitária para todos os cidadãos, como forma de garantir a cidadania.

A educação pode contribuir de diferentes formas para esse enfrentamento: por meio da garantia de acesso e qualidade ao ensino para todos e através de uma educação para a democracia. (BENEVIDES, 1991).

As experiências democráticas são parte de um processo de democratização da sociedade. Não se trata de reproduzir artificialmente na escola um ambiente de disputa política, pois ela não seria capaz de fazê-lo, atribuindo responsabilidades que não são da escola. Assim, criar escolas democráticas, mas para poucos, não é suficiente. Pois, não há base histórica “[...] para essa suposta relação de procedência entre democratização do ensino e democracia num sentido político e social.” (AZANHA, 1987, p. 38). O autor afirma que os movimentos que propuseram a democratização do acesso são exemplos de ampliação da democracia; são mais eficazes na medida em que estendem a um maior número de cidadãos o direito à educação. É preciso garantir os mesmos direitos para todos e isto inclui a escola.

Coordenar a democratização política, passando pela democratização da escola, na qual o exercício da cidadania pressupõe a participação e o controle social sobre as ações do Estado são os desafios que a sociedade brasileira enfrenta.

Nessas condições o estímulo à participação da sociedade civil pode ser importante meio para a alterar as desigualdades presentes de maneira tão acentuada nesse país, porém isto não basta, pois a presença da sociedade civil dentro dos governos através de representação nos conselhos não é suficiente. É preciso repensar sobre as bases em esta sociedade foi construída. Cabe aos cidadãos se organizarem em busca da realização deste objetivo.

CAPÍTULO II – Breve percurso dos Conselhos no Brasil

No Brasil, várias formas de Conselhos existiram ao longo da história. De acordo com Ferreira (1992), os primeiros Conselhos datam do início do século XX e eram chamados de Conselhos Técnicos e nasceram durante o processo de industrialização, a partir da necessidade de adaptar “as estruturas do Estado às novas necessidades surgidas pela implantação da indústria nacional. Atuavam como órgãos técnico-burocráticos na viabilização de “interesses de parcelas da sociedade civil no aparelho estatal”. Fazendo a articulação dos interesses das elites, ao mesmo tempo, “garantem a adesão das demais parcelas da sociedade ao seu projeto político social.” (FERREIRA, 1992, p. 300).

Gohn (2003), ao analisar os Conselhos brasileiros, localizou três tipos: os comunitários, instituídos na década de 70; os Conselhos populares, da década de 70 e início dos anos 80; e, por último, os Conselhos gestores, institucionalizados a partir da Constituição Federal de 1988.

Ao longo da história, os Conselhos populares assumiram várias formas e representavam as contradições de cada tempo. O aspecto mais interessante é que ora era implementado por políticos de esquerda, outras vezes por políticos de direita. Estas circunstâncias determinavam como seria a inserção desses nas esferas de poder:

[enquanto] organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao Executivo (tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo); como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder; ou como organismos de administração municipal, criados pelo governo, para incorporar o movimento popular ao governo no sentido de que fossem assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução. (GOHN, 2000, p. 176).

As variadas formas de organização dos Conselhos representam as diferentes concepções que os embasam, dependendo do período histórico ou da conjuntura política da época. Por outro lado, tal diferença pode significar a riqueza desse tipo de organização política que aparece ligada aos governos, outras vezes ao povo e transmutando em experiências que sugerem que houve alguns momentos em que a população atuou junto à formulação de políticas ou manteve-se organizada na reivindicação de seus direitos.

Nesse contexto, os Conselhos Populares de Campinas e os de Saúde na Zona Leste de São Paulo mereceram destaque no cenário urbano da época, devido à forma de organização, a repercussão alcançada e suas conquistas.

2.1 Conselhos Gestores

O conceito de Conselho Gestor está vinculado à cidadania, ao qual segundo Celso Daniel, ele está associado a uma idéia de “co-gestão, uma concepção de partilha de poder”. São considerados novos espaços para atuação política “[...] São novos espaços, novas esferas públicas no interior das quais a agenda fundamental é justamente a agenda voltada ao fortalecimento dos direitos de cidadania” (CELSO DANIEL, 2000, p. 123).

Durante o processo de reconfiguração do Estado brasileiro, que concedeu aos Municípios o status de ente federativo, concretizado na Constituição Federal de 1988, apresentou-se a idéia de que a proximidade e a participação entre os beneficiários e os executores das políticas públicas seria um fato indutor de melhoria das mesmas. De acordo com Rodrigues (2005):

As mudanças constitucionais deram impulso ao aumento da participação no processo de exercício democrático do governo tanto pela via da municipalização das políticas quanto pela exigência de criação de Conselhos paritários responsáveis pela gestão das políticas públicas. (RODRIGUES, 2005, p. 12).

A Carta Magna definiu mecanismos de participação direta e indireta da sociedade “nas decisões de governo, mediante o referendo, moções de iniciativa popular e integração da sociedade civil organizada a instâncias de elaboração das políticas sociais.” (LABRA & ST. AUBYN, 2002, p. 7).

No Artigo 1º da Constituição Federal de 1988, a cidadania surge como um dos princípios fundamentais, o que supõe a participação da população na gestão do bem público. Assim, os Conselhos gestores assumem uma significativa importância, pois “têm o papel de serem instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado”. (GOHN, 2000, p. 177). São

órgãos que atuam junto à administração pública e foram regulamentados através de legislações que “passaram a regulamentar o direito constitucional à participação”. Esses Conselhos por não estarem ligados ao governo, não possuem assento junto à esfera pública e atuam por meio de outras estratégias de pressão. GOHN (2000, p. 177).

Dentre os princípios que orientaram a Carta de 1988, destacam-se a intenção de melhorar a qualidade dos serviços prestados, devido à maior proximidade entre o gestor e os beneficiários da política, e elevar a participação e o controle social sobre as políticas. Itens que foram incorporados aos objetivos dos Conselhos gestores, conforme retrata Gohn (2003) ao definir a importância dos Conselhos Gestores enquanto novos instrumentos que chamou de “nova institucionalidade pública”:

Os Conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação, em tese são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois relacionam-se ao processo de formação das políticas e à tomada de decisões. Com os Conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública, pois criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas. (GOHN, 2003, p. 178).

Em estudo sobre a atuação das elites políticas no processo de institucionalização dos Conselhos Gestores nos Municípios, Rodrigues (2005) afirma que eles reproduzem as desigualdades presentes no plano da sociedade civil, no que ele chamou de “arenas de deliberação”, caracterizando um limite aos propósitos dos Conselhos Gestores. Como aponta Rodrigues,

A tolerância, por sua vez, exerce efeito mais intenso sobre a criação dos Conselhos, como era de se esperar. Sem a ampla aceitação por parte das elites locais da participação e dos conflitos inerentes à democracia, toda tentativa de reforma e descentralização que busque divisão da gestão de políticas entre governo e sociedade civil sofrerá resistência. Quanto mais fechada for uma elite à divisão de seu poder de controlar a agenda local, tanto menor será a institucionalização dos Conselhos no município. (RODRIGUES, 2005, p. 58).

Desse ponto de vista, a presença desses Conselhos, mesmo que formalmente institucionalizados, não seria suficiente para que a participação da sociedade civil fosse garantida, pois, muitas vezes, suas funções são reduzidas,

apesar da legislação incluir os Conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constituí-los como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos Conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. (GOHN, 2000, p.179).

Devido à importância dos Conselhos Gestores como instrumentos de participação da sociedade civil na formulação e gestão das políticas públicas, esta redução da ação dos Conselhos à função meramente consultiva diminui o seu poder de atuação e, como consequência, enfraquece a participação da população na administração pública.

A experiência dos Conselhos de Saúde é um exemplo dessa ação no sentido de criar instâncias de participação da população na formulação de políticas públicas, pois, ao atrelar o repasse de recursos para Estados e Municípios à criação de Conselhos, instituiu a obrigatoriedade de criação dessas instâncias para todos os Estados e Municípios, com a vantagem de que nestes Conselhos são responsáveis pela aprovação do Plano de Saúde e pelo orçamento do setor. Dessa forma,

Tais incentivos normativos, junto com a politização da questão da saúde mediante a realização periódica de conferências de saúde em todo o país, têm permitido colocar a implementação do SUS em permanente questionamento e vigilância, formando-se uma massa crítica de apoio que tem assegurado, em boa parte, o aperfeiçoamento do sistema e crescente participação cidadã, assentando as bases, embora ainda muito frágeis, para o almejado controle social dos usuários sobre as decisões e os atos das autoridades setoriais. (LABRA e ST. AUBYN, 2002, p. 8).

É desejável que essas experiências sejam incorporadas num processo de discussão mais amplo, mas, de qualquer forma, há de se considerar que os Conselhos Gestores desempenham um importante papel no sentido de permitir aos Conselheiros vivenciar uma experiência de gestão internamente no governo. Pode significar um importante avanço no sentido de favorecer a presença da sociedade civil no processo de elaboração da política pública, ao mesmo tempo em que a coloca enquanto co-responsável por ela. Este modelo de participação gera disputas internas entre os diferentes grupos que compõem o Conselho Gestor. Caso haja um desequilíbrio de forças entre os grupos, esta disputa pode ser vencida pelo grupo mais forte no Conselho, não necessariamente a melhor proposta.

No caso dos Conselhos do Fundef, esta questão assume uma nova característica, pois os mesmos atuam posteriormente à aplicação dos recursos, não participam da elaboração da política e fiscalizam numa perspectiva simplesmente contábil sobre parcela de recursos que devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Mesmo que se trate de Conselhos fundamentalmente diferentes, o Gestor e o de Controle Social, os Conselhos Gestores preservam uma característica que os aproxima: o fato de atuarem internamente no Estado. O Conselho Gestor atua como formulador e avaliador das políticas públicas e os de Controle Social como fiscalizador dos gastos.

2.2 Conselhos de Educação: Breve histórico

Os Conselhos de Educação caracterizam-se em um importante exemplo de Conselho Gestor, pois atuam junto ao Poder Executivo assessorando, redigindo planos educacionais, fazendo pareceres, possui, ainda, caráter normativo, deliberativo e consultivo, dentre outras funções.

Há registros que datam do final do século XIX em províncias como Alagoas, Bahia, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina. Em São Paulo, tem-se o registro, em 1871, de um Conselho chamado Conselho de Instrução.

No âmbito federal eles só foram constituídos a partir da Reforma Francisco Campos, em 11 de abril de 1931, pelo decreto nº 19.850, como o Conselho Nacional de Educação (CNE), formado por “[...] intelectuais ligados às oligarquias rurais dos estados, à Igreja Católica, ao exército e à indústria nascente ...” (FERREIRA, 1992, p. 303). Era composto, em sua maioria, por Conselheiros das áreas de medicina e direito, sendo que engenheiros e professores eram minoria. Esta composição indicava um problema quanto ao tipo de Conselho que se pretendia ter, ou seja, qual a composição que garantiria a participação dos interessados na política proposta nesse Conselho? Os professores, pais e alunos, os principais interessados, foram substituídos por outros representantes de outras áreas, o que caracterizava, desde aquela época, um problema quanto ao modo como o CNE era organizado. Tal composição permaneceu inalterada de 1937 até 1961. Com a Lei nº 4.024/61, houve a alteração do nome para Conselho Federal de Educação (CFE) e os 24 Conselheiros foram escolhidos pelo

Presidente da República dentre as pessoas de notável saber e experiência em educação. Desde sua criação, o CFE atuou preferencialmente no ensino superior, para a regulamentação deste nível de ensino superior privado. Para o antigo ensino primário,

[...] quase nada foi produzido, a não ser indicações elaboradas pela Câmara de Ensino Primário e Médio, que exortavam estados e municípios ao cumprimento da norma de obrigatoriedade da universalização do ensino primário às crianças em idade escolar. Entretanto, a perspectiva era voltada para a iniciativa privada, na medida em que à União caberia apenas a ação supletiva. Isto é posto em documentos publicados pelo próprio CFE. (FERREIRA, 1992, p.303).

O Conselho Federal de Educação passou por significativas transformações após o Golpe de 64, como a exoneração do Ministro da Educação e de Conselheiros que não agiam conforme as demandas da nova política dominante. Foram nomeadas pessoas ligadas ao governo militar que eram fiéis e apoiavam os ideais da ditadura. Nesse sentido, o Presidente Castelo Branco, em discurso de 1964, caracterizou a importância e os objetivos que o Conselho Federal de Educação teria a partir de então, primeiro definindo as funções que o Ministério da Educação passava a ter para a realização do Plano Nacional de Educação, cuja ação passaria a ter caráter supletivo. Enquanto que do CFE esperava

[...] não só a sentinela vigilante na defesa da lei, mas a guarda avançada para prever perigos, auscultar obstáculos e propiciar as vitórias que, no campo educacional, o Conselho, o Ministério devem alcançar para a salvaguarda da democracia e da educação no Brasil. (Documento 128, 1964, p.19 Apud FERREIRA, 1992, p. 303).

Este discurso demonstra que o Conselho passava a ter um compromisso com os objetivos do governo e assim atuaria voltado para os seus interesses e não para a democratização do ensino obrigatório.

Este modelo culminou numa gestão burocratizada do CFE, com sua atuação na adequação dos “objetivos de planejamento técnico burocrático aos supostos requisitos didáticos do trabalho pedagógico” (FERREIRA, 1992, p. 302). E o CFE foi o responsável institucional, através da elaboração de projetos de leis, pareceres e indicações que serviam de sustentação à reforma educacional, que propunha a integração da escola à empresa, desconsiderando a sociedade na qual ela estava inserida. Desse modo,

O CFE se expressou de forma ambígua em muitos dos documentos normativos, face às evidências do mercado de trabalho; no entanto, optou por obedecer e seguir as normas ditadas pelo poder executivo. A integração do humanismo versus tecnologia, da formação geral versus especial, do núcleo comum versus parte diversificada, constituiu-se em uma maneira velada de apresentar a proposta pedagógica da tecnoburocracia, comandada pelos militares.(FERREIRA, 1992, p. 303).

A extinção do CFE ocorreu em final dos anos 90, sendo reorganizado em 1995, retomando a nomenclatura anterior de Conselho Nacional de Educação. Assim, a criação do CNE obrigou os Estados à institucionalização de Conselhos Estaduais, que, por sua vez, levou à criação de Conselhos Municipais de Educação.

Os Conselhos Estaduais de Educação estão previstos desde a criação do primeiro Conselho Nacional de Educação, em 1931.

Em São Paulo, desde 1892, há o registro de um Conselho chamado Conselho Superior da Instrução Pública, composto por oito membros, sendo que dois destes representavam os Municípios. Este Conselho durou somente até 1897.

O atual Conselho Estadual de Educação foi criado pelo Art. 1º da Lei nº 7.940, de 7 de junho de 1963, e reorganizado pela Lei nº 10.403, de 6 de julho de 1971. Ele é definido como um “[...] órgão normativo, deliberativo e consultivo do Sistema de Ensino do Estado de São Paulo[...]”.

Destacam-se algumas das competências deste Conselho, expressas no Art. 2º:

I - formular os objetivos e traçar normas para a organização do Sistema de Ensino do Estado de São Paulo;

II - elaborar e manter atualizado o Plano Estadual de Educação, com aprovação do Governador;

III - fixar critérios para o emprego de recursos destinados à Educação, provenientes do Estado, da União, dos Municípios ou de outra fonte, assegurando-lhe aplicação harmônica e bem assim pronunciar-se sobre convênios de ação interadministrativa;

VII - fixar normas para a instalação e funcionamento de estabelecimentos de ensino do primeiro e segundo graus mantidos pelo Estado, e aprovar os respectivos regimentos e suas alterações;

VIII - fixar normas para a instalação, autorização de funcionamento e reconhecimento de estabelecimentos de ensino do primeiro e segundo graus, municipais ou privados, bem como para aprovação dos respectivos regimentos e suas alterações;

IX - fixar normas para a fiscalização dos estabelecimentos referidos no inciso anterior, dispondo inclusive sobre casos de cassação de funcionamento ou de reconhecimento;

XXV - sugerir medidas que visem ao aperfeiçoamento do ensino.

O CEE é composto por vinte e quatro membros, nomeados pelo governador “escolhidos entre pessoas de notório saber e experiência em matéria de educação”, garantindo representantes de diversos graus de ensino e das redes pública e privada de ensino (Art. 5º). O mandato dos Conselheiros é de três anos, podendo ocorrer recondução ao cargo e os pleitos estão organizados de modo que um terço do Conselho é renovado anualmente (§ 2º Art. 5º).

Segundo Oliveira (2006), o CEE editou a deliberação CEE 11/97 para orientar os Municípios que criaram seus sistemas de ensino. Dentre as providências que o município deveria tomar estavam: A) comunicação ao CEE sobre a criação do sistema municipal de ensino, com as respectivas legislações; B) comunicação às Diretorias de Ensino em caso de transferência do acervo das escolas estaduais para os Municípios; C) em caso de ausência de condições para exercer essa função, deveriam contatar as Diretorias de Ensino para que elas continuassem a fazer a supervisão das escolas.

O autor conclui que, mesmo com a regulamentação de Conselhos Municipais de Educação no Estado de São Paulo, muitos Municípios ainda não criaram seus sistemas municipais de ensino, inclusive alguns que já têm o CME instituído. Desse modo, “os Conselhos Municipais de Educação atuam na rede de escolas municipalizadas ou já criadas como municipais, mas a supervisão continua a ser feita pelos Supervisores de Ensino das Diretorias de Ensino (estaduais)”, nos casos dos Municípios que não instituíram seus sistemas de ensino. (OLIVEIRA, 2006, p. 12).

A partir do processo de municipalização e criação das redes municipais de ensino, os Conselhos Municipais de Educação adquiriram significativa importância e já estavam previstos na Constituição do Estado de São Paulo onde se lê “os critérios para criação de Conselhos Regionais e Municipais de Educação, sua composição e atribuição bem como as normas para o seu funcionamento, serão estabelecidos e regulamentados por lei.” (Art. 243).

A Lei Estadual nº 9.143, de 9 de março de 1995, definiu, por sua vez, que os “Conselhos Municipais de Educação são órgãos normativos, consultivos e deliberativos dos sistemas municipais de ensino” (Art. 1º). Quanto aos Conselhos Regionais de Educação, caracterizam-se pela organização de dois ou mais Municípios, os quais “terão por finalidade principal o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento educacional da região, em todos os níveis” (Art. 5º, § 1º).

De acordo com a Lei Orgânica do Município de São Paulo, o Conselho Municipal de Educação (CME) “é órgão normativo e deliberativo, com estrutura colegiada, composto por

representantes do Poder Público, trabalhadores da educação e da comunidade” (§ 2º, Art. 200).

O CME foi instituído pela Lei Municipal nº 10.429, de 24 de fevereiro de 1988, porém, em final de 1989, suas atividades foram suspensas e o mesmo voltou a funcionar somente em 1993, baseado no decreto Municipal nº 33.892, de 16 de dezembro de 1993. O Conselho Municipal é composto por nove Conselheiros titulares e nove suplentes nomeados por Portarias Municipais. O mandato é de seis anos, renovando-se um terço do colegiado a cada dois anos, podendo haver recondução, mas por apenas uma vez. As competências do CME são assim definidas:

- I. Prestar assessoramento ao Executivo Municipal, no âmbito das questões relativas à educação, e sugerir medidas no que tange à organização e ao funcionamento da rede municipal de ensino, inclusive no que respeita à instalação de novas unidades escolares;
- II. Promover e realizar estudos sobre a organização do ensino municipal, adotando e propondo medidas que visem à sua expansão e ao seu aperfeiçoamento;
- III. Elaborar o Plano Municipal de Educação;
- IV. Exercer fiscalização sobre as atividades referentes à assistência social escolar, no que diz respeito às suas efetivas realizações, estimulando-as e propondo medidas tendentes ao aprimoramento dessas mesmas atividades;
- V. Emitir parecer sobre os assuntos de ordem pedagógica e educativa que lhe sejam submetidos pela Administração Municipal, através do seu órgão próprio;
- VI. Promover seminários e congressos de professores para debates sobre assuntos pertinentes ao ensino, na área de atuação do ensino municipal.
- VII. Promover correições, por meio de comissões especiais, em qualquer dos estabelecimentos de ensino mantidos pela Prefeitura, tendo em vista o fiel cumprimento da legislação escolar.

Segundo Gohn (2003) os Conselhos Gestores, incluindo os de Educação, assumiram um caráter cada vez mais consultivo e menos deliberativo. A perda dessa função é muito significativa, pois facilita as ações das administrações interessadas em esvaziar o debate público já que enfraquece a atuação dos mecanismos de controle e fiscalização sobre a administração pública.

Durante este breve percurso histórico, pode-se observar que os Conselhos assumiram diferentes formas e atuações ao longo do tempo e que algumas experiências devem ser recuperadas no sentido de informar os diferentes conceitos que a palavra “Conselho” pode assumir, assim como os diferentes formatos observados, a exemplo dos institucionalizados, os

populares que atuaram como representantes da sociedade civil organizada em momentos pontuais da história brasileira e os da educação.

Nesse contexto, passa-se ao estudo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que dentre outras novidades, determina a criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, que possuem uma outra estrutura e funcionamento.

CAPÍTULO III – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef

Este capítulo tem como objetivo reconstruir, através da legislação, a regulamentação do Fundef e, ainda, discutir sucintamente os avanços e os problemas ocorridos desde a sua implementação.

Para isso, será feita uma análise do Fundef de uma perspectiva geral, através dos autores pesquisados que subsidiam a discussão acerca do financiamento da Educação, especificamente do Fundef.

3.1 Regulamentação do Fundef

A Constituição Federal de 1988, no artigo 211, alterada pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, definem como deve ser organizado o sistema de ensino no Brasil. Foi a EC/14 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. A CF/88 determinou as seguintes competências para a União, que “[...] organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.” (§ 1º do Art. 211).

Os Municípios são os responsáveis pelo atendimento preferencial no ensino fundamental e na educação infantil, e os Estados e o Distrito Federal pelo ensino fundamental e ensino médio. A União deverá exercer ação supletiva, por meio de repasses de recursos aos Estados e Municípios.

Desde então, os percentuais de recursos públicos destinados à Educação assumiram a seguinte configuração: a União deverá aplicar nunca menos de 18%, já os Estados, Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, dos recursos “da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (CF/88, art. 212).

Para a melhor compreensão dos recursos destinados à Educação, é necessário explicitar que os mesmos são oriundos da vinculação das receitas de impostos próprios; transferências constitucionais e outras transferências; salário-educação; receitas de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei. O salário-educação só pode ser utilizado, especificamente, no ensino fundamental.

De acordo com Oliveira, a vinculação é reestruturada pela LDB, a qual veio sanar problemas da CF/88, evitando que a esfera transferidora de recursos contabilize-os como recursos vinculados, mas somente as instâncias que aplicarão de fato o recurso poderão fazê-lo. Dessa forma, está previsto, no Art. 69, que a “parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, não será considerada, [...] receita do governo que a transferir”.

A vinculação das receitas de impostos “expressa a primazia da educação no contexto das políticas governamentais” (OLIVEIRA, 2001, p. 99), pois até 2000 somente a Educação tinha recursos vinculados constitucionalmente e, sendo que a partir deste ano, pela EC nº 20, a Saúde também passou a ter recursos vinculados. Conforme expresso no quadro 3, os percentuais vinculados para a educação apresentam certa instabilidade, relacionada ao de acordo com o período histórico e político vivenciado pelo país. Por exemplo, nos anos de ditadura, as vinculações desaparecem e nos momentos de maior reorganização da sociedade civil existe um aumento dos percentuais vinculados, possivelmente fruto da pressão política da sociedade, a exemplo de 1988.

Tabela 2 – Percentual de vinculação de receitas – Disposições Legais – 1934 e 1988

Ano	Disposição Legal	União	Estados e Distrito Federal	Municípios
1934	CF 34	10%*	20%	10%
1937	CF 37 (Estado Novo)	-	-	-
1942	DL 4.958	-	15 a 20%**	10% a 15%
1946	CF 46	10%	20%	20%
1961	LDB 4024	12%	20%	20%
1969	1969	-	-	20%***
1971	LDB 5.692	-	-	20%
1983	EC 14 (Emenda Calmon)	13%	25%	25%
1988	1988****	18%	25%	25%

Fonte: OLIVEIRA (2001).

* 20% da alíquota da União para o ensino rural, caracterizando como a primeira subvinculação.

** partindo de 15% para Estados e 10% para os municípios, estes valores cresceriam 1% a partir de 1942 até atingir respectivamente 20% e 15%.

*** aparece na emenda de 1969 e na lei nº 5.692/71 a expressão “receita tributária” e não de impostos.

**** a EC/14 subvinculou 60% dos recursos dos Estados, Distrito Federal e Municípios para o ensino fundamental.

O Fundef caracteriza-se por uma subvinculação de recursos provenientes das receitas vinculadas à Educação. É composto por 15% da arrecadação do Imposto sobre as Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS), do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM), da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados destinados à exportação (IPI-exp)² devido aos Estados e Distrito Federal, com produtos voltados à exportação. Incluiu-se, também, na base de cálculo, a transferência financeira da União para os Estados, para o Distrito Federal e para os Municípios pela perda de receitas decorrente da desoneração das exportações, de acordo com a Lei Complementar nº 87, de 13 de dezembro de 1996 (conhecida também como Lei Kandir). Há, ainda, a complementação da União aos Fundos daqueles Estados que não atingirem o valor mínimo por aluno ano estabelecido por Decreto Presidencial. Desse montante, 60% deve ser aplicado na remuneração de profissionais do magistério³ sendo que, nos 5 primeiros anos após a promulgação da lei, parte dos 60% poderia ser utilizada na capacitação de professores leigos.

A receita do Fundef é quantificada mediante a arrecadação interna dos impostos vinculados aos Estados, incluindo os seus Municípios; por isso ocorre variação dos valores por aluno nos diferentes Estados do país. Posteriormente, há a redistribuição segundo o

² De acordo com o disposto no artigo 159 da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

³ Esta terminologia gerou muitas controvérsias, pois aparecia como professores na Emenda 14/96 e, na Lei nº 9.424/96, como profissionais do magistério. O Conselho Nacional de Educação (Resolução CEB/CNE nº 3/97) definiu que os profissionais do magistério são aqueles que atuam na docência e no suporte pedagógico direto: direção e administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional.

número de alunos matriculados no ensino fundamental regular, de acordo com informações do censo escolar do ano anterior. Caso ocorram novas matrículas ao longo do ano letivo, elas não serão incorporadas para o recebimento de mais recursos.

Para compreender melhor este processo de transferência de recursos, a figura a seguir demonstra esse movimento das receitas que compõem o Fundef:

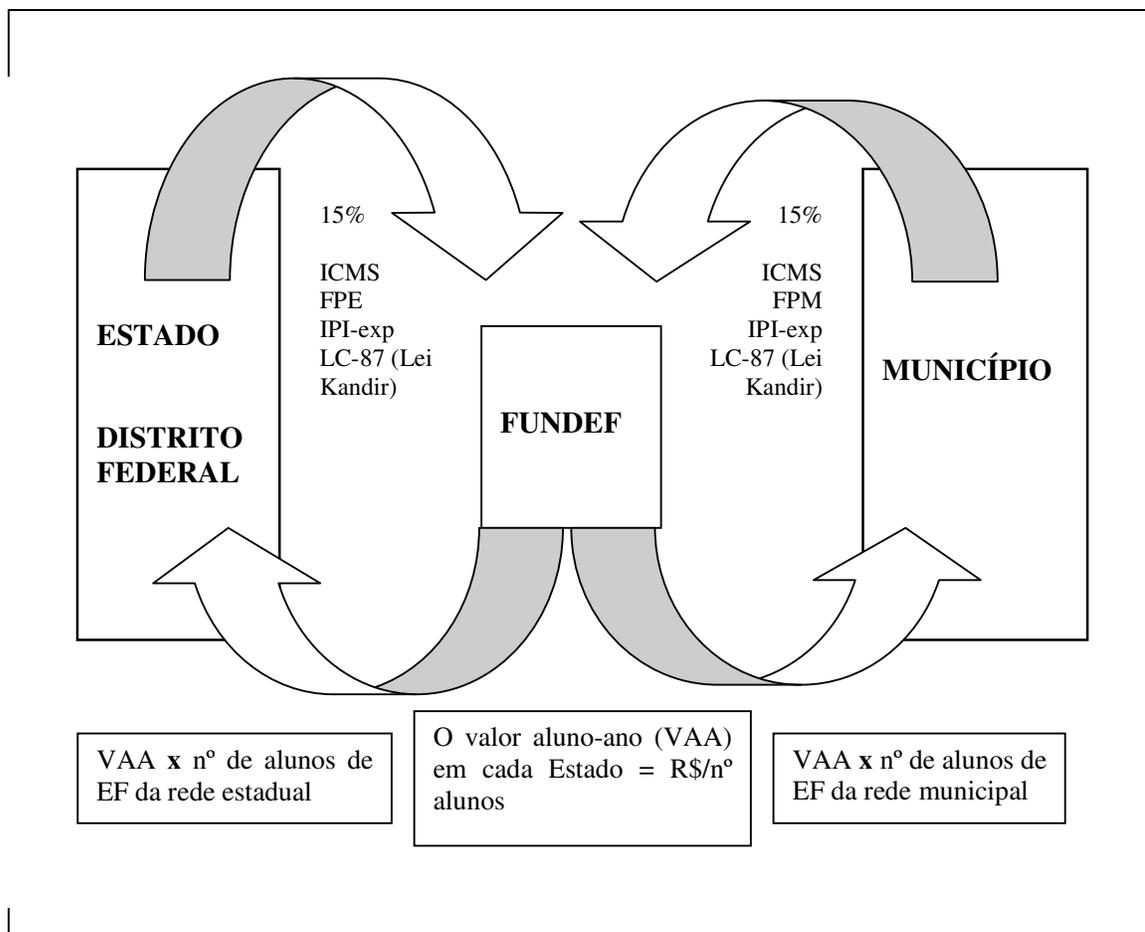


Figura 1 - Movimentação dos recursos do Fundef

O Fundef como um Fundo de natureza contábil, de âmbito estadual, apenas permite o gerenciamento dos recursos dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Mesmo quando ocorrem as complementações da União não há, em nenhuma hipótese, redistribuição entre os Estados, ou seja, os recursos são calculados e administrados considerando apenas os recursos de cada Estado, pois o Fundef não é um fundo nacional, embora a política de financiamento o seja.

A década de 90 foi marcada por uma inovação no modo de repasse de recursos. Tanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9.394/96, quanto a Lei nº 9.424/96 determinam que os recursos sejam distribuídos, automaticamente, para contas específicas em cada esfera administrativa, conforme prazo de arrecadação. Esta medida visa possibilitar maior transparência na administração dos recursos, diminuindo as chances de utilização indevida desses recursos durante o processo, quando há controle social. Tal medida deveria facilitar, pelo menos, a fiscalização dos recursos, pois a criação de contas específicas para os recursos da Educação permite maior controle do montante recebido ou arrecadado pelo Estado e pelos Municípios. Vale destacar que, no caso dos recursos não vinculados ao Fundef, não se tem notícia de abertura de contas dos recursos não vinculados ao Fundo.

O quadro 1 apresenta a sistemática de repasse dos recursos do Fundef:

FPE, FPM e IPI-exp	Decenalmente (dias 10, 20 e 30 do mês)
ICMS	Semanalmente
Desoneração de Exportações	Mensalmente (final do mês)
Complementação da União	Mensalmente (último dia útil do mês)

Quadro 1 – Repasses de impostos para o Fundef

Fonte: <http://www.mec.gov.br>

Sobre a distribuição dos recursos do Fundef, estes deveriam ser repassados a partir de um valor por aluno-ano, definido através do cálculo das receitas dividido pelo número de matrículas do ensino fundamental regular nas redes estadual e municipal de ensino, cabendo à União complementar os fundos dos Estados que não atingissem este valor, que é definido através de decreto presidencial anualmente.

Segundo Gemaque, o modo como o Fundef está configurado o define pela divisão por 27 per capita e o valor mínimo estaria entre a maior e a menor média entre estes per capita, de acordo com a interpretação do MEC, já que seria um Fundo estadual. Já o Tribunal de Contas da União (TCU), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Conselho Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) consideram que o valor deve ser calculado a partir da divisão da receita total pelo número de matrículas, somadas de todos os Estados e Distrito Federal. (GEMAQUE, 2004, p. 76).

De qualquer forma, o método adotado pelo MEC para calcular o valor aluno-ano do Fundef beneficia a União, uma vez que resulta na complementação financeira de um menor

número de Estados. Este recurso fez com que no primeiro ano de funcionamento nacional do Fundef, em 1998, apenas seis Estados recebessem a complementação da União e em 2006 apenas dois Estados receberam esse recurso. Segundo a Portaria nº 40, de 3 de março de 2006, o Maranhão recebeu o repasse de R\$ 202.478.925 e Pará recebeu R\$ 111.221.310 que somados representam R\$ 313.700.235.

A tabela 3 demonstra o valor aluno-ano com base na disposição legal e o valor implementado pela União de 1998 a 2006, explicitando a complementação em ambos os casos. Parte-se do pressuposto que a União, deliberadamente, instituiu um valor-aluno-ano baixo para desresponsabilizar-se com uma complementação mais efetiva.

Tabela 3 – Valores por aluno (1998-2006)

Ano	Valor anual Decreto Presidencial	Valor legal art. 6º da Lei 9.424/96 (em R\$)**	Complementação efetuada pela União (em milhões)	Complementação prevista em lei (em bilhões)	Diferença entre a complementação da União e a prevista em Lei (em bilhões)
1998	315,00	418,78	487	2	1,6
1999	315,00	453,10	580	2,6	2
2000	333,00*	511,35*	486	3,1	2,6
	349,65**	536,91**			
2001	363,00*	585,38*	392	3,5	3,1
	381,15**	614,65**			
2002	418,00*	685,66*	431	3,9	3,5
	438,90**	719,95**			
2003	446,00*	786,16*	395	4,4	3,9
	468,30**	825,47**			
2004	537,71*	864,00***	701***	5,0***	4,3***
	564,60	907,00***			

Fonte: Dados organizados e calculados a partir do Relatório Final do “Estudo sobre o valor mínimo nacional do FUNDEF”, realizado pelo Grupo de Trabalho – MEC (instituído pelas Portarias nº 71 e nº 212, de 2003).

* valores anuais correntes por aluno(a), destinados às matrículas de 1ª à 4ª séries;

** valores anuais correntes por aluno(a), previstos pela lei para matrículas de 5ª à 8ª séries e Educação Especial;

*** valores anuais correntes estimados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Com base nos números apresentados pela tabela 3, a União deixou de aplicar cerca de 21 bilhões no ensino fundamental durante os 6 primeiros anos de vigência do Fundef. Este valor é 7 vezes maior que a complementação feita pela União no período, apesar de existirem processos na justiça reivindicando a restituição desses valores para os Fundos Estaduais. Como pode-se observar na tabela 3, a União poderia complementar o Fundef para um maior número de Estados e, dessa forma, aplicar mais recursos no ensino fundamental, exercendo assim a sua função supletiva e redistributiva, conforme a Constituição de 1988.

A partir de 2000, é implementada a diferenciação entre os valores repassados ao ensino fundamental, separando em 1ª à 4ª séries, 5ª à 8ª e educação especial, embora tal procedimento estivesse previsto no Artigo 2º, § 2º, da Lei nº 9.494/96.

A partir de 2005 a União passou a adotar uma diferenciação mais detalhada para instituir o valor aluno-ano. Os fatores de ponderação fazem a classificação do ensino fundamental em séries e de acordo com a zona rural ou urbana, conforme a seguir:

Tabela 4 – Fatores de ponderação para a diferenciação do custo por aluno do ensino fundamental em 2005 e 2006

Fator	Alunos	2005	2006
1,00	séries iniciais das escolas urbanas	620,56	682,60
1,02	séries iniciais das escolas rurais	632,97	696,25
1,05	quatro séries finais das escolas urbanas	651,59	716,73
1,07	quatro séries finais das escolas rurais	664,00	730,38
1,07	educação especial do ensino fundamental urbano e rural	664,00	730,38

Fonte: Decretos nº 5.374, de 17 de fevereiro de 2005 e Decreto nº 5.690, de 3 de fevereiro de 2006.

Tais fatores de ponderação representam uma tentativa de contemplar as diferentes realidades do ensino fundamental, no entanto, eles não são capazes de resolver as especificidades de cada série e tampouco representam uma solução para as diferentes realidades locais, porque estes valores ainda não são suficientes para garantir uma oferta de qualidade.

No Estado de São Paulo, o mais rico do País, os valores do Fundef ficaram bem acima do valor mínimo nacional, como podemos observar na tabela 4. Para o ano de 2006, o valor aluno nacional estipulado por decreto foi de R\$ 620,56 (EF 1ª a 4ª urbano) e R\$ 651,59 (EF 5ª a 8ª), enquanto o Estado de São Paulo alcançou por aluno o valor de R\$ 1.717,17 (EF 1ª a 4ª) e de R\$ 1.803,11 (EF 5ª a 8ª), aproximadamente três vezes maior que o mínimo definido pelo governo federal:

Tabela 5 – Valores aluno no Estado de São Paulo (1998-2006)

Ano	1ª à 4ª série	5ª à 8ª e Educação Especial
1998	R\$ 657,42	R\$ 657,42
1999	R\$ 780,06	R\$ 780,06
2000	R\$ 888,04	R\$ 932,44
2001	R\$ 999,92	R\$ 1.049,91
2002	R\$ 1.152,93	R\$ 1.210,58
2003	R\$ 1.248,17	R\$ 1.310,58
2004	R\$ 1.435,30	R\$ 1.507,08
2005	R\$ 1.627,42	R\$ 1.708,79
2006*	R\$ 1.717,17	R\$ 1.803,11

Fonte: <http://qese.edunet.sp.gov.br>

* Valores Estimados

O resultado do cálculo do valor aluno-ano realizado pela União permite que a mesma atinja poucos Estados. Em 2004, do total de 26 Estados e o Distrito Federal, somente 6 foram beneficiados pela complementação da União: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará e Piauí. Os pesquisadores Davies (2001), Pinto (2000), Gemaque (2004) e Sousa Junior (2003) afirmam que o Fundef não conseguiu equalizar as diferentes demandas dos Estados, pois uma complementação efetiva só seria possível com um aumento dos gastos em educação. Nesse sentido, a União seria a única esfera capaz de agir dessa forma, já que é a maior arrecadadora de impostos e contribuições sociais (que não são vinculadas à Educação) e, no entanto, age de modo a não atender as demandas de melhoria do ensino público, tratando como iguais Estados com realidades muito distintas. Como exemplo dessa situação, tem-se o Estado da Paraíba, cujo Fundo é

[...] custeado quase que em sua integralidade pelas receitas do próprio Estado e seus municípios. Tal situação, considerando a fragilidade econômica desse Estado, comprova que a política de equidade do MEC tem um sentido unilateral. A União, ente federativo que deveria procurar equacionar os desníveis regionais, atua de forma suplementar e insuficiente no provimento do ensino fundamental. Como temos alertado constantemente neste trabalho, a política de priorização dos esforços educacionais no ensino fundamental, sobretudo no que diz respeito às fontes de financiamento, tem criado uma barreira excessivamente rígida para a expansão de outras etapas, todas importantes para o desenvolvimento intelectual, cultural, político e econômico do país. (SOUSA JUNIOR, 2003, p. 255).

José Carlos de Araújo Melchior (1997) já dizia que a PEC 233/95, que deu origem à EC 14/96,

[...] é exigente em relação a Estados, Distrito Federal e Municípios. Mas em relação à União é liberal e frouxa diminuindo exigências anteriores. Da União nada se exige e caso não cumpra o que deve nada acontece. Não há um sistema de sanção como existe para os Estados e Municípios, que podem sofrer até intervenção. (p. 47).

Oliveira (2001) corroborando com tal análise, conclui que

Por isso, a contribuição dada pelo governo federal é mais retórica do que qualquer outra coisa, pois sua contribuição para o Fundef é ínfima e o percentual de receita destinado ao ensino fundamental foi diminuído drasticamente pela EC 14 (OLIVEIRA, 2001, p. 18).

Segundo Nicholas Davies (2001), o governo federal faz “cortesia com o chapéu de estados e Municípios [pois] embora responsável pela iniciativa, contribui com poucos recursos para o financiamento do ensino fundamental e, em particular com o Fundef, bancado quase que exclusivamente por Estados e Municípios” (DAVIES, 2001, p. 17).

De acordo com José Marcelino de Rezende Pinto (2000), o Fundef não traz recursos novos para a Educação, pois subvincula recursos que já existiam. Desse modo, o autor considera que o Fundef serviu para induzir a municipalização: “[...] valendo-se da penúria das prefeituras, busca-se impor a municipalização, não como mecanismo de melhoria da qualidade, mas como forma dos estados economizarem recursos e desobrigarem-se do ensino fundamental”(2000, p. 102). Na visão de Lisete Arelaro, o Fundo também induz à municipalização da educação especial, que, de acordo com as especificidades desse ensino, os Municípios não possuem condições para arcar financeiramente com os seus custos (ARELARO, 1999, p. 38).

O Governo do Estado de São Paulo, na gestão Mário Covas, cuja Secretária de Educação era a Prof.^a Rose Neubauer, utilizou o Fundef como indutor de um “ processo de descentralização do ensino fundamental” (MANDEL, 1999, p. 1) até então nunca visto antes. A autora afirma que:

[...] até a criação do Fundef as ações de descentralização, visando à municipalização do ensino no estado de São Paulo – o convênio escolar de 1943 e os projetos desenvolvidos nos governos Montoro, Quéricia, Fleury, e no primeiro mandato do governo Covas – não tiveram êxito nos seus propósitos, servindo mais para desburocratizar a máquina administrativa da Secretaria de Estado da Educação do que para favorecer questões diretamente ligadas ao ensino. (MANDEL, 1999, p. 115).

Conforme os demais autores Arelaro (1999), Davies (2001), Gemaque (2004), Oliveira (2001), o Fundef induziu a municipalização no Estado de São Paulo: “[...] é certo que com ele deu-se impulso à municipalização inaugurando uma nova relação entre os poderes públicos para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental”. (SANTOS, 2000, p. 116).

O processo de municipalização já havia sido iniciado na década de 80. Diversos governos paulistas incentivaram parcerias com os Municípios com o objetivo de ampliar a rede e aumentar os recursos disponíveis. Em 1996 o Estado de São Paulo lança o Programa de Parceria Estado e Município, sendo que os primeiros Municípios a assinarem os convênios foram Jundiaí, que assumiu trinta e oito escolas, Santos, oito, e Ilha Solteira, duas. No mesmo ano ocorreu o reagrupamento das escolas estaduais, que foram divididas e passaram a atender separadamente os alunos de 1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries. (OLIVEIRA, 2006, p.10).

A análise de Sousa Junior (2003) também destaca, como um dos impactos do Fundef, a municipalização do ensino fundamental, pois vinculou as receitas da Educação de Estados e Municípios ao número de matrículas no ensino fundamental regular, gerando, na Paraíba, a concorrência entre Estados e Municípios.

Tal concorrência foi vista de forma positiva pelo ex-ministro Paulo Renato de Souza (1995-2002) ao classificar o caráter revolucionário do Fundef, destacando: 1) o atrelamento do repasse por número de alunos; 2) a descentralização da educação brasileira; e 3) fato de governos terem de aplicar 60% dos recursos do Fundo na remuneração do magistério, gerando pressão sobre os governos locais por parte dos professores. Como se pode observar, as características “revolucionárias” do Fundo estavam muito mais em tirar da União a obrigação de investir no ensino fundamental.

A “revolução” atribuída pelo ex-ministro ao Fundef é caracterizada pela universalização do acesso ao ensino fundamental e pelo incremento no processo de transferências de matrículas da esfera estadual para a municipal, devido ao “estímulo econômico que os prefeitos tiveram para levar as crianças à escola”. Em 1994, o número de crianças matriculadas em escolas municipais era de 12 milhões e nas estaduais 18 milhões e, em 2002, esses números eram de 18 milhões para as municipais e 14 milhões para as estaduais (SOUZA, 2005, p. 92). Estes dados demonstram a clara municipalização do ensino fundamental no Brasil a partir do Fundef.

Para o governo da época, a propaganda para reforçar o Fundef foi fundamental, pois era “preciso focalizar muito mais a comunicação do ministério em torno de uma mensagem simples, forte e única”, sendo o objetivo da campanha “contribuir com o processo de implementação da reforma recém-aprovada” (SOUZA, 2005, p. 90). Para realizar este empreendimento, o governo encomendou uma pesquisa de opinião pública para saber qual era a imagem que a população tinha das ações desenvolvidas pelo governo até então e quais as expectativas da população. O resultado da pesquisa, realizada em março de 1997, apontou como expectativa principal da população que toda criança deveria freqüentar a escola. Desse modo, o governo transformou esta expectativa em slogan durante os anos de 1997 e 1998, e propagou o Fundef como o meio capaz de realizar tal objetivo devido aos anseios da população, como sugeria a pesquisa encomendada. Neste sentido, a Campanha de Comunicação

[...] tinha como objetivo central não simplesmente repetir um refrão que a população queria escutar, mas divulgar em todo o país que havia sido aprovada um emenda constitucional, que agora se podia realmente aspirar a ter todos os filhos na escola e que isso dependia apenas do bom uso dos recursos da educação que estados e municípios fizessem. Assim, foi aproveitada uma linha de argumentação de comunicação que correspondia a uma grande expectativa dos brasileiros para implementar as regras de uma emenda constitucional que somente trabalhava com questões fiscais e que tendia a ficar fora do alcance da percepção da população. (SOUZA, 2005, p. 91).

O mecanismo descentralizado de repasses para Estados e Municípios demandou investimentos na melhoria da apuração das matrículas e a necessidade de desenvolver um Censo Escolar confiável, pois, antes, cada órgão do Ministério possuía base de dados própria, como a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), além das Secretarias de Ensino Fundamental e Ensino Médio, que contavam com cadastros próprios das escolas. Este modelo gerava uma variação entre 170 e 200 mil escolas, de acordo com a fonte utilizada. Nesse caso, “a partir do momento em que o Fundef foi aprovado, passou a ser fundamental contar com uma base de dados de informações educacionais no país absolutamente segura, confiável e atualizada” (SOUZA, 2005, p. 82).

A Lei nº 9.424/96 recebeu importantes vetos do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso ao ser encaminhada para a sua sanção. O primeiro veto diz respeito a não inclusão das matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) do Ensino Fundamental no cálculo do Fundef, cuja justificativa do governo seria: primeiro, que haveria uma mobilização

para a criação de cursos supletivos sem a real necessidade dos mesmos; segundo, falta de dados confiáveis sobre o número de alunos do EJA; terceiro, dificuldade no controle da existência desses alunos; e, por último, que esses alunos seriam beneficiados de qualquer maneira com o Fundef.

Segundo Sousa Junior (2003), este “veto” é insustentável, sendo o problema de ordem financeira. O autor destaca que, se existem problemas com a captação dos dados, eles são de responsabilidade do MEC, que já deveria tê-los solucionado. O real problema seria que o aumento do número de alunos obrigaria a União a contribuir ou ainda baixar o valor do custo-aluno: “O veto parece ter sido a solução menos dolorosa encontrada pelo MEC.” (p.118).

O segundo e o terceiro vetos dizem respeito ao salário-educação. O § 5º, do Art. 6º da Lei nº 9.424/96 proibia a utilização dessa contribuição social para a complementação da União aos Fundos Estaduais que não atingissem o valor mínimo obrigatório. A possibilidade de uso de mais esse recurso revelou ser mais uma estratégia utilizada pela União para diminuir o repasse federal para o Ensino Fundamental, pois o salário-educação já é destinado, obrigatoriamente, para esta etapa da Educação Básica. Caberia à União a ampliação e aplicação de seus recursos no ensino fundamental, caso o veto à proibição do uso do salário-educação não tivesse ocorrido.

O § 2º, do Art. 15 da nº Lei 9.424/96 pretendia que o repasse de 70% da cota estadual do salário-educação⁴ fosse distribuído por matrículas entre as redes estaduais e municipais de Educação. Este último veto garantiu aos Estados o direito de utilizar as suas cota-partes sem dividi-las com os Municípios, conforme sugeria o artigo vetado. Segundo Souza Júnior (2003), já “[...] foi uma maneira de compensar os governadores dos estados que perdem recursos para o Fundef.” (p. 119).

De acordo com Davies (2001), estes dois últimos vetos são uma contradição, pois a União garantiu o seu direito de utilizar o salário-educação, de modo a lhe beneficiar, e preservou aos Estados o poder de barganhar com 50% da cota-parte do salário-educação ao manter a disposição de que de 50% da cota estadual deveria ser definido por lei estadual.

⁴ A Lei nº 10.832/03 reorganizou a forma de distribuição da quota estadual do salário-educação. Atualmente, a mesma é redistribuída, automaticamente, pelo FNDE, para as secretarias municipais e estaduais de educação, conforme o número de matrículas no ensino fundamental.

Ora, se o objetivo do Fundef é de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, que seria alcançado pela distribuição dos recursos com base nessas matrículas, se o salário-educação tem por finalidade financiar o ensino fundamental público, nada mais lógico e justo que dividir os recursos do salário-educação entre Estado e seus municípios seguindo o mesmo critério de número de matrículas. (DAVIES, 2001, pp. 119-120).

Estas atitudes da União geraram reações em alguns Municípios como, por exemplo, Recife (PE), Ribeirão Pires (SP) e Diadema (SP), que entraram com ações judiciais contra a União, alegando a inconstitucionalidade do Fundef, por afetar a autonomia dos entes no pacto federativo no que tange à distribuição compulsória de recursos da Educação. Assim, o Fundef, ao reter recursos de Municípios e repassar de acordo com o número de alunos do ensino fundamental, ocasiona “perdas” de recursos para alguns Municípios cuja arrecadação é maior.

Um outro aspecto importante do Fundo é a possível confusão que a população pode ter ao se criar a falsa idéia de que os únicos recursos para a Educação⁵ são provenientes do Fundef. Como os CACS só atuam sobre esses recursos, os demais que compõem a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) podem passar despercebidos do controle social⁶.

Dada a “revolução” que o Fundef faria, como foi alardeado pela propaganda do governo na época do seu lançamento, dando a entender que haveria mais dinheiro para a Educação, tal política exige a avaliação permanente do governo e da sociedade civil, com o objetivo de mantê-la ou reformulá-la, pois como diz Sousa Junior (2003) “as reformas no financiamento da educação só se justificam se houver a melhoria da qualidade de ensino e do desempenho estudantil.” (p. 130).

Ao formular a proposta que daria origem ao Fundef, o ex-ministro Paulo Renato Souza não cita a qualidade como a meta de seu governo. Destaca a propaganda para divulgação do Fundef e, depois, esmera-se na apresentação dos dados que demonstram o aumento de matrículas, a quase universalização do ensino fundamental e o aumento nos salários dos professores. Considera-se que estes indicadores são de fato importantes, porém insuficientes para definir se houve melhoria na qualidade do ensino fundamental público.

⁵ Além do Fundef, os recursos financeiros da Educação dispostos para Estado, Distrito Federal e Município são: o salário-educação; os recursos provenientes de alguns convênios com Estados e com a União, e os 25% da receita líquida de impostos próprios e transferências constitucionais.

⁶ No Município de São Paulo, o Conselho Municipal de Educação (CME) tem como uma de suas funções analisar as contas da Educação, ampliando os espaços de discussão dos recursos da Educação a um número maior de pessoas.

CAPÍTULO IV – Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

Dentre os diversos tipos de conselhos atuando no Brasil, o CACS possui uma característica de ter desde a lei que o criou e o regulamentou a necessidade de seus Conselheiros avaliarem as contas do Fundef no aspecto contábil e político desse gasto. De um lado, apuram os percentuais que foram aplicados corretamente e por outro devem verificar se estes recursos estão sendo aplicados somente no ensino fundamental. Este capítulo fará um relato sobre a legislação que criou o Conselho as e principais discussões acerca de seus alcances e limites.

4.1 CACS

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (CACS) foi criado pela Lei nº. 9.424/96, a partir da idéia de controle social expressa de maneira mais geral na Constituição Federal, a chamada “Constituição Cidadã”, que previa processos participativos como um meio de garantir a cidadania, ou seja, a participação da sociedade no controle das atividades da República. Segundo o MEC, a promulgação do Fundef inaugura um novo tipo de controle: *o controle social*, o qual não exclui tampouco substitui os controles interno e externo, mas atua como instância auxiliar no controle das ações da administração pública, contando entre seus membros representantes da sociedade civil e não apenas da administração pública.

As atribuições do Conselho foram ampliadas ao longo dos anos. No início, ele era o responsável pelo acompanhamento e pelo controle sobre a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundef e pela supervisão do Censo Escolar anual. Atualmente, aprova aplicação dos recursos do PAED⁷, a consolidação e o encaminhamento ao FNDE das prestações de contas dos mesmos; acompanhamento e controle da transferência e da aplicação dos recursos do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de

⁷ Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência, instituído pela Lei nº 10.845, de 05/03/2004. PEJA

Jovens e Adultos (PEJA) e do Programa Nacional de Transporte do Escolar (PNATE⁸), assim como as prestações de contas de todos estes programas por meio da formulação de pareceres conclusivos sobre suas aplicações.

No manual de orientação, elaborado pelo MEC em 2004, consta também um conjunto das atividades básicas que deverão ser desenvolvidas pelo Conselho. Dentre elas estão:

- informar-se sobre todas as transações de natureza financeira que são realizadas envolvendo recursos do FUNDEF, principalmente em relação à utilização da parcela de recursos (mínimo de 60%) destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério;
- exigir a elaboração (se for o caso) e o fiel cumprimento do Plano de Carreira e Remuneração Magistério;
- reunir-se, periodicamente, para examinar os Relatórios e demonstrativos elaborados pelo Poder Executivo (Estadual ou Municipal) sobre os recursos do FUNDEF, solicitando, se necessário, cópias de avisos de créditos ou extrato da conta do FUNDEF junto ao Banco do Brasil;
- dar visto ou manifestar-se sobre os quadros e demonstrativos a serem encaminhados ao Tribunal de Contas (do Estado ou Município), que contenham informações relativas ao FUNDEF, formalizando e dando legitimidade ao esperado e necessário exercício do controle social sobre o Fundo;
- exigir dos dirigentes das escolas e da Secretaria de Educação, ou órgão equivalente, o cumprimento dos prazos estabelecidos para fornecimento das informações solicitadas por ocasião da realização do Censo Escolar, seja no levantamento inicial de dados, seja na realização de eventuais retificações;
- aprovar o programa de aplicação dos recursos do PAED apresentado pelo Município, bem como consolidar e encaminhar ao FNDE as prestações de contas referentes ao mesmo Programa;
- requisitar do Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios os dados, informações e documentos relacionados à utilização dos recursos transferidos a título do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) e do Programa Nacional ao Transporte do Escolar (PNATE) e formular pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. (BRASIL, 2004, p. 30).

No documento do MEC, há a preocupação em deixar claro que estas funções não podem ser entendidas como de responsabilidade única do Conselho; elas serão compartilhadas entre diferentes órgãos e instâncias, e, nesse sentido, o documento ressalta que:

[...] o Conselho não é o gestor ou administrador dos recursos do FUNDEF. Ao Conselho cabe acompanhar toda a gestão dos recursos do Fundo, seja com relação à

⁸ Programa Nacional de Transporte do Escolar, medida provisória nº 173, de 16/03/2004.

receita, seja com relação à despesa ou uso dos recursos. A administração dos recursos do Fundo é de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo e do Secretário de Educação, que têm a responsabilidade de aplicá-los em favor do ensino fundamental público, na forma legal estabelecida. (BRASIL, 2004, p. 30).

A grande questão posta ao CACS diz respeito à sua função fiscalizadora e de controle social. De fato, o que cabe a este Conselho fazer e quais medidas podem ser tomadas pelos Conselheiros se verificada alguma irregularidade? Quais questionamentos podem ser feitos aos responsáveis por sua aplicação? Estas são questões que aparecem no momento em que se tenta caracterizar a diferença entre as funções do CACS e dos Conselhos Gestores, como o da Saúde.

Nos casos em que verificam-se irregularidades, o CACS deverá tomar as seguintes medidas: organizar as provas que caracterizam as irregularidades e apresentá-las ao responsável e, se for o caso, sugerir as possíveis soluções para o problema; em seguida, informar aos vereadores para que estes atuem como negociadores no sentido de resolver o problema, e caso seja necessário, recorrer ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas.

No entanto, estas orientações são pouco eficazes na prática, pois o CACS não possui nenhum poder ou instrumento legal capaz de punir os agentes públicos, o que acaba resultando na prática em denúncias. Por outro lado, em algumas regiões do país, sabe-se de perseguição política, afastamento de cargos e até mesmo a morte de Conselheiros que contrariaram os interesses dos gestores.

Uma das medidas criadas pelo MEC para facilitar o acompanhamento das contas do Fundef foi a criação de um Manual de Orientação, onde constam três planilhas. São elas: Demonstração de Resultados Físico-Financeiros Gerais, Demonstrativo das Receitas do Município e Quadro Resumo.

Os Estados e Municípios que não cumprirem o que a lei dispõe sobre o Fundef estão sujeitos a diversas sanções de ordem civil e/ou penais, como: rejeição das contas com parecer do Tribunal de Contas; impossibilidade de celebração de convênios junto à administração federal e estadual; impossibilidade de realização de operações de crédito junto a instituições financeiras (empréstimos junto a bancos); perda da assistência financeira da União e do Estado (no caso de Município), conforme artigos 76 e 87, § 6º, da LDB; intervenção da União no Estado (CF, art. 34, VII, e) e do Estado no Município (CF, art. 35, III). (BRASIL, 2004, p. 33)

Ao Chefe do Poder Executivo também estão previstas penalidades caso este não cumpra suas responsabilidades como as que seguem abaixo:

- sujeição a processo por crime de responsabilidade, por aplicar indevidamente verbas públicas e negar execução à lei federal. A condenação definitiva por estes crimes de responsabilidade acarreta a perda do cargo, a inabilitação para exercício de cargo ou função pública, eletivos ou de nomeação, pelo prazo de cinco anos (art. 1º, § 2º, Decreto-Lei nº 201/67);
- sujeição a processo por crime de responsabilidade, se caracterizada a negligência no oferecimento do ensino obrigatório (art. 5º, § 4º, LDB);
- sujeição a processo penal se caracterizado que a aplicação de verba pública foi diversa à prevista em lei (art. 315 – Código penal). A pena é de 1 a 3 meses de detenção ou multa;
- inelegibilidade, por cinco anos, se suas contas forem rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário (art. 1º, g, Lei Complementar nº 64/90). (BRASIL, 2004, p. 36).

De acordo com a legislação, a composição mínima dos CACS do Fundef nas três esferas administrativas deve ser assim:

Esfera administrativa	Regulamentação	Nº de representantes
União	Dec. 2.264/27, de 27 de julho de 1997	4 representantes do MEC (1 do FNDE e 1 do INEP); 1 representante do Ministério da Fazenda; 1 do Planejamento; 1 do CNE; 1 do CONSED; 1 da UNDIME; 1 da CNTE; 1 dos pais de alunos e professores.
Estados	Lei estadual	Mínimo 7 membros: Poder Executivo estadual; Poder Executivo municipal; Conselho Estadual de Educação; Os pais de alunos e professores de escolas públicas do ensino fundamental; A seccional da UNDIME; A seccional da CNTE; Delegacia regional do MEC.
Municípios	Lei municipal	Mínimo 4 membros: Secretaria de Educação ou equivalente; Professores e diretores de escolas públicas do ensino fundamental; Pais de alunos; Servidores.

Quadro 2 – Composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef federal, estadual e municipal

Fonte: Lei nº. 9.424/96

A lei determina a composição mínima e os Estados, Distrito Federal e Municípios podem aumentar o número de Conselheiros. Esta combinação de Conselheiros vai depender das forças políticas internas dispostas ou não em manter um equilíbrio ou desequilibrar para alguma das partes. Como é o Legislativo que faz a lei, pode haver benefícios para o Executivo ao compor o Conselho:

Os poderes executivos têm assegurado ampla maioria nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, o que retira muito o seu papel saneador, sendo exatamente deste poder a responsabilidade pela execução dos gastos do Fundef e visto ser ele quem tudo faz para burlar a aplicação legal mínima em educação. (PINTO, 2000, p. 109).

Por outro lado, há Conselhos em que a composição é equilibrada entre representantes da sociedade civil e do governo, ou, ainda, como ocorre no Pará, há a presença de representantes da União Brasileira de Estudantes Secundaristas no CACS Estadual, além do mínimo estipulado por lei, fato que amplia a representatividade da sociedade civil na composição do mesmo; nesse caso o desequilíbrio tende a beneficiar a sociedade civil. Gemaque (2004). Esta composição ampliada pode não significar avanço, a exemplo, o estudo dos Conselhos do Fundef da região de Campinas verificou que “(...) a manipulação das representações nos Conselhos, a maquiagem das informações apresentadas, o autoritarismo na relação entre os representantes do poder público e a comunidade são traços constantes da situação dos Conselhos em muitos municípios.” (RODRIGUEZ, 2001, p. 11-12).

Nesse caso, o modo como são escolhidos ou indicados os Conselheiros altera o funcionamento do CACS, na medida em que limita a sua legitimidade, pois para o bom desempenho do Conselho é importante que os representantes dos segmentos dos pais, dos professores e diretores sejam pessoas desvinculadas da administração pública.

Por outro lado, quando esta representação está atrelada a interesses do governo e não da população, visto que os Conselheiros são indicados pelo governo, isto configura-se em aspecto negativo para o funcionamento desses Conselhos e altera o equilíbrio necessário, pois, muitas vezes, o governo pode escolher o fiscalizador, (no caso, o Conselheiro), que melhor lhe agrade.

Em Campinas e Paulínia “se as ações não são propostas ou aceitas pelo Presidente do Conselho elas acabam por não serem levadas à diante” (Relatório Campinas, 2001, p. 169).

Mas há alguns avanços quanto à escolha de representantes. No Pará, os Conselheiros são escolhidos por meio de indicação de entidades através de consenso, ou por meio de processo seletivo democrático expresso no regimento interno. Já em Dourados, no Estado do Mato Grosso do Sul, os Conselheiros são escolhidos através de lista tríplice.

Além da questão numérica da representação, há ainda a precariedade de condições de financiamento, que prejudica a ação dos Conselheiros, pois, estes são submetidos a um trabalho sem qualquer auxílio financeiro e não possuem formação para entender o funcionamento do fundo. Todos esses fatores dificultam a atuação do Conselho do Fundef e impedem que ele exerça sua real função de acompanhamento e controle social, exigindo sua reorganização.

Este desafio de implementar os espaços e representação democrática, inclusive com preparação competente dos representantes da sociedade civil, que não necessariamente estão preparados para este papel, é uma das tarefas que o princípio da gestão democrática coerente nos impõe. (ARELARO, p. 42).

A formação dos Conselheiros é uma reivindicação de vários CACS de diferentes Municípios brasileiros, pois o domínio dessa informação pode caracterizar um maior poder dentro do CACS. Tanto é que houve um caso no Município de Campo Grande, no Mato Grosso do Sul, que mesmo com a presença, em todas as reuniões, do Técnico da Secretaria de Planejamento e Finanças, e este não auxiliava os trabalhos dos membros do Conselho, pelo contrário “a explicação técnica tornava-se tão confusa que [...] ninguém compreendia [nada]” (Relatório Campo Grande, 2002, p. 95).

A presença de técnicos das Secretarias responsáveis pelos dados a serem analisados é tida como controvérsia, pois no Município de São Paulo houve a solicitação da presença dos mesmos diferentes gestões, ao passo que em Campinas essa presença foi tida como um problema, pois causava um certo constrangimento para os Conselheiros a presença desses técnicos.

No que diz respeito à formação dos Conselheiros, o MEC realizou cursos de formação por meio do Fundescola/Prasem. A cartilha elaborada pela Subcomissão Especial para a Análise de Denúncias de Irregularidades no Fundef da Câmara de Deputados (2001) expõe que a maior parte das denúncias foram feitas por pessoas ligadas a sindicatos que não estavam no CACS ou por vereadores.

Nesse aspecto, a formação dos Conselheiros deve ser pensada de modo a auxiliar a reformulação dos CACS para minorar as dificuldades apresentadas, pois, ao instrumentalizá-los, seria possível avançar na construção de mais um espaço de discussão sobre a educação, principalmente sobre esse aspecto financeiro, o qual tem sido historicamente tratado como um assunto de governos. A criação do Fundef caracterizou-se por ter em sua concepção este diferencial, que são os CACS. Resta saber em que medida contribuíram para o avanço na construção da democracia no Brasil. Para isso, compreender as concepções de participação, segundo a perspectiva dos Conselheiros, é um possível caminho para desvendar as tensões que estão postas nesse modelo de participação institucional.

4.2 Olhares sobre a Participação dos Conselheiros no CACS

Segundo Vicente Rodriguez, a participação dos Conselheiros nos CACS apresenta diferenças de acordo com o tamanho da cidade. “(...) verifica-se que em cidades de maior porte o nível de autonomia da representação com relação à Prefeitura é maior, também é mais autônoma a forma como se opera o processo de tomada de decisões”. (RODRIGUEZ, 2001, p. 12).

De acordo com Nalu Farenzena, a idéia de controle público sobre o uso dos recursos públicos para educação passa a fazer parte da legislação sobre o financiamento da educação brasileira, com o dispositivo previsto na Lei nº 9.424/96 de criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACS sobre o Fundef em todos os níveis de governo (Municípios, Estados, Distrito Federal e União). Ao analisar o estado da arte sobre o Fundef, a autora verificou que vários trabalhos debruçam-se, mesmo que rapidamente, sobre esta temática. O conjunto revela que, se por um lado há um avanço na idéia de instituir o controle social sobre o uso dos recursos, por outro, tal controle ainda é muito frágil. (Farenzena et al, p. 7).

Neste sentido, é fundamental para a gestão do Fundef e para a democracia que os CACS sejam fortes e capazes de realizar o acompanhamento, evitando irregularidades de todas as formas, garantindo o melhor uso do dinheiro público.

O fato de haver recursos da União que complementam o Fundef em alguns Estados a obriga constitucionalmente de ter responsabilidade sobre a fiscalização de recursos mediante inspeções, auditorias e análises demonstrativas, Relatórios, dados e informações pertinentes, cujo órgão responsável é o Tribunal de Contas da União (TCU). (art. 1º). (BRASIL, 2000, p.18). Assim como ao Supremo Tribunal Federal da Justiça (STFJ), cabe também “(...) processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita à prestação de contas perante órgão federal.”⁹

Segundo o relator da Subcomissão Especial para Análise de Denúncias de Irregularidades no Fundef, Paulo de Sena Martins (2001), o Ministério da Educação (MEC)

⁹ Súmula nº 208 STJ.

realizou ações sobre esse assunto, como a realização de um programa de treinamento dos operadores jurídicos, com juízes e promotores, através dos encontros promovidos pelo Fundescola e Associação Brasileira dos Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP); criação de telefone para denúncias; confecção de cartazes com o que pode e não pode ser feito com o dinheiro do Fundef colocado nos Correios; criação de uma carta-resposta gratuita para denúncias referentes ao Fundef e entendimento com o Banco do Brasil para tornar públicas as contas do Fundef. (MARTINS, 2001, pp.24, 25).

Além desses órgãos, cabe também ao MEC o acompanhamento do andamento do Fundo; aos Tribunais de Contas e ao Poder Legislativo o controle interno e ao Ministério Público as providências em caso de violação da Constituição Federal, Estadual ou a Lei Orgânica Municipal.

O ex-Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, em seu livro a *Revolução Gerenciada*, explica que, dentre os instrumentos utilizados para maior transparência do Fundef, o MEC criou a Diretoria de Acompanhamento do Fundef, responsável por fazer a avaliação e dar orientação aos governos sobre a aplicação dos recursos do Fundef. Além da utilização da internet para a divulgação dos repasses e da disponibilização das contas no Banco do Brasil para consulta pelos Conselheiros, Câmara de Vereadores e Assembléias Legislativas, Ministério Público e Tribunais de Contas, foram tomadas medidas com o objetivo de melhorar o acompanhamento do Fundo. (2005, p.87).

Mas, tais medidas não são suficientes para garantir que a sociedade esteja, de fato, acompanhando este processo, talvez nem mesmo os Conselheiros dos milhares de CACS que existem espalhados pelo Brasil. Em 2000, cerca de 98% dos Municípios contavam com Conselhos instituídos legalmente, mesmo que inoperantes.

Embora haja pouca participação da sociedade civil e abundem os casos de indicação da maioria de pessoas ligadas à administração pública, além das dificuldades de acesso às informações que são imensas, estes dados demonstram a ação de Estados e Municípios para legalizar este instrumento de participação da sociedade, pelo menos formalmente.

Contudo, os problemas que existem pelo Brasil são imensos, pois a existência desses Conselhos na forma legal não necessariamente significa que eles atuem segundo o que determina a Lei. Uns aumentam a representação da sociedade civil, outros, dos representantes do governo.

4.3 Estrutura e Funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundef do Município de São Paulo

Este capítulo tem como objetivo explicar a origem e o funcionamento do CACCS do Município de São Paulo, relatar os principais fatos e informações registrados nas Atas e nos Relatórios anuais e analisar o cumprimento do papel do Conselho na fiscalização dos recursos do ensino fundamental.

A cidade de São Paulo possui uma série de Conselhos que atuam nas mais diversas Secretarias, a exemplo dos Conselhos municipais de Políticas Públicas de Drogas e Álcool, Educação, Gestor do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Municipal da Pessoa Deficiente, Saúde, Idoso, Assistência Social, Transporte e Trânsito, Participativo, Cultura, Políticas Urbanas, Segurança, Subprefeituras, Escola, CRECES, entre outros.

Estes Conselhos são importantes na medida em que viabilizam a participação da sociedade na elaboração e fiscalização de políticas públicas em benefício da população. Alguns têm atuações mais aguerridas na formulação de políticas, enquanto outros quase não têm função definida; tratam-se de conquistas da sociedade civil na disputa por mais espaços na esfera pública.

Devido à dimensão desse Município, as matrículas serão aqui tratadas para caracterizar o tamanho da rede estadual e municipal.

4.3.1 Matrículas

Estado de São Paulo

O Estado de São Paulo possui a maior rede de ensino do país. O total de matrículas, em 2006, chegou a 5.330.800 (cinco milhões trezentas e trinta mil e oitocentas) em toda a

rede. O Estado atende, principalmente, o ensino fundamental, ensino médio e EJA, deixando as matrículas de creche e pré-escola sob a responsabilidade dos Municípios. A tabela 6 a seguir apresenta a evolução das matrículas de 1999 a 2006.

Tabela 6 – Evolução das matrículas da rede estadual do Estado de São Paulo (1996 –2006)

Ano	Creche	Pré-escola	Educação Infantil	Ensino Fund. - 1 a 4 série	Ensino Fundamental - 5 a 8 série	Ensino Fund.- (Total)	Ed. de Jovens e Adultos	Educação Especial	Ensino Médio * (regular)
1996	...	...	488	2.627.948	2.450.591	5.078.539	...	-	1.319.158
1997	...	...	-	2.180.098	2.454.462	4.634.560	248.706	-	1.452.387
1998	...	...	-	1.946.850	2.489.557	4.436.407	365.280	-	1.587.717
1999	402	104	506	1.570.059	2.482.913	4.052.972	455.685	15.857	1.720.174
2000	522	119	641	1.430.797	2.434.523	3.865.320	515.689	15.646	1.774.296
2001	567	187	754	1.330.036	2.220.757	3.550.793	542.952	14.966	1.739.890
2002	399	103	502	1.229.390	2.056.028	3.285.418	13.461	13.461	1.776.566
2003	143	576	719	1.166.431	1.940.381	3.106.812	448.489	12.633	1.807.410
2004	343	728	1.071	1.104.762	1.896.751	3.001.513	499.820	8.726	1.763.024
2005	3.292	4.043	7.335	1.045.904	1.908.522	2.954.426	511.614	6.339	1.636.359
2006	4.107	2.583	6.690	1.023.731	1.922.254	2.945.985	515.727	6.227	1.545.115

Fonte: MEC/ INEP

- Dado não localizado

... Dado não coletado pelo MEC/INEP

*Incluídas as matrículas do curso normal nos anos de 2001e 2002.

De 1999 até 2004 ocorreu queda nas matrículas da creche e pré-escola. Mas os anos de 2005 e 2006 apresentaram um espantoso crescimento de 931% para creche e 2.383% para a pré-escola, de acordo com os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Estas matrículas estão concentradas no Município de São Paulo, na ordem de 3.371, sugerindo que se trata de creches e pré-escolas ligadas à administração estadual, que prestam um atendimento direcionado para filhos de funcionários.

A matrícula no ensino fundamental da rede estadual apresenta uma queda, que pode ser atribuída à transferência de matrículas para os Municípios através do processo de municipalização do ensino fundamental.

O ensino fundamental apresentou queda de 34% nas matrículas de 1ª a 4ª séries e 22% nas de 5ª a 8ª séries. A queda maior, no ensino fundamental de 1ª a 4ª séries foi devida ao processo de municipalização que, em São Paulo, ocorreu a partir das transferências de matrículas dessa etapa, após reestruturação¹⁰ das escolas e a adoção do sistema de ciclos. Tal política foi implementada muito mais com o objetivo de “racionalização dos recursos, sem

¹⁰ Decreto nº 40.473, de 21 de novembro de 1995, que dividiu as escolas de 1ª a 4ª séries e de 5ª a 8ª séries.

nada dizer respeito do direito à educação e da obrigatoriedade constitucional do Poder Público garantir o acesso ao ensino fundamental regular.” (ADRIÃO, 2001, p. 96).

O gráfico abaixo demonstra o comportamento dessas matrículas ao longo dos anos de 1996 a 2006. Nota-se a queda acentuada de matrículas de 1ª a 4ª séries no ano de 1996, a partir de então o atendimento desse primeiro ciclo começava a diminuir. E a reorganização das escolas diminuiu as matrículas, principalmente, nesse primeiro ciclo. Isto demonstra o impacto que a política estadual obteve, alterando significativamente o comportamento da rede.

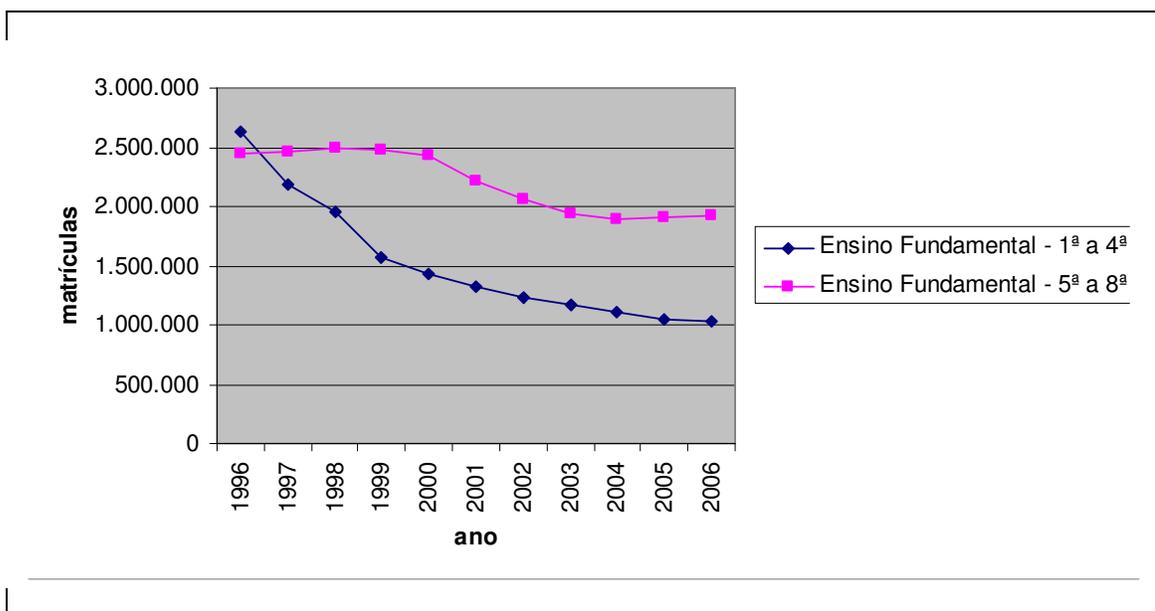


Gráfico 1 – Evolução das matrículas do ensino fundamental do estado de São Paulo Rede Estadual (1996-2006)

Fonte: INEP/MEC

A educação de jovens e adultos cresceu 13% no período analisado, o que demonstra que houve investimentos para ampliar este atendimento.

A educação especial teve queda de 60% no número de matriculados. Mas o que esse número pode representar é a transferência de alunos, que antes eram atendidos em classes especiais e, agora, passaram para as classes regulares ou também fazem parte do processo de municipalização que recebeu alunos da rede estadual.

O ensino médio representa o segundo maior atendimento feito pelo Estado de São Paulo, com 1.545.115 matrículas, em 2006, só perdendo para o ensino fundamental que conta com o dobro de matrículas, 2.945.985. Ao considerarmos a série histórica de 1996 a 2006 observa-se um crescimento de 17,13%, mas de 1999 até 2006, nota-se uma queda gradual de 10% no período e se, analisarmos os anos de 2003, em que ocorreu o maior número de matrículas no período, até 2006, observamos que a queda foi de 14.51%. Aparentemente, de alguma forma, o processo de organização dos ciclos ou a regularização do fluxo das matrículas e uma maior adequação idade/série, assim como ocorreram quedas no ensino fundamental, este fato teve repercussão no ensino médio.

Município de São Paulo

O Município de São Paulo instituiu o sistema de ensino a partir da Lei Orgânica do Município de 1990, e hoje representa a maior rede municipal do Brasil, sendo que os dados de matrícula demonstram esta magnitude. As tabelas e gráficos apresentados a seguir têm a função de explicar o comportamento das matrículas da rede municipal antes e após a implementação do Fundef.

A partir do número de matrículas, tem-se a dimensão do tamanho dessa rede, que possui aproximadamente um milhão de matrículas. Conforme a tabela 7, as matrículas do Município estão concentradas no ensino fundamental e na pré-escola.

Tabela 7 – Evolução das matrículas da rede municipal de São Paulo (1996-2006)

Ano	Creche	Creche Convênio	Creche	Pré-escola	Educação Infantil (Total)	Ensino Fund. 1ª a 4ª séries	Ensino Fund. 5ª a 8ª séries	Ensino Fund. (Total)	Ed. de Jovens e Adultos	Educação Especial
1996	-	-	-	205.841	205.841	279.678	236.524	516.202	91.391	-
1997	-	-	-	218.054	218.054	289.603	241.699	531.302	104.599	-
1998	-	-	-	226.014	226.049	296.668	240.203	536.871	114.622	-
1999	28.656	55.876	84.532	215.034	299.566	311.137	243.491	554.628	120.478	1.436
2000	26.058	55.668	81.726	208.095	289.821	307.990	238.228	546.218	132.056	1.493
2001	23.819	54.852	78.671	238.915	317.586	309.425	241.529	550.954	131.221	1.474
2002	24.367	54.444	78.811	256.064	334.875	309.121	242.142	551.263	140.334	1.484
2003	36.847	60.410	97.257	256.604	353.861	304.450	248.342	552.792	145.014	1.598
2004	44.796	65.519	110.315	278.832	389.147	301.877	254.612	556.489	149.662	1.596
2005	35.763	68.443	104.602	285.216	321.183	292.405	256.686	549.091	146.767	1.633
2006	27.525	60.511	88.036	332.004	392.515	289.978	260.472	550.450	124.554	1.593

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de São Paulo – INEP; SEADE - dados não disponíveis

* Nos anos de 2001, 2002 e 2003 estão incluídas matrículas do curso normal.

** Os anos de 1996, 1997 e 1998 apresentaram divergências entre as informações vindas da SME e do INEP, pois não foi possível identificar a forma como foram agrupados. Os anos de 1999 a 2006 são dados do INEP.

*** O ano de 2006 está com os dados do MEC, que apresenta dado diferente da SME.

Os dados de matrículas dos anos de 1996, 1997 e 1998 não aparecem nesta tabela, pois, antes da Lei de Diretrizes e Bases, as creches pertenciam à Assistência Social¹¹.

De acordo com a tabela 7, as matrículas das creches estão presentes em maior número nas escolas conveniadas. Apesar de haver um crescimento de 24,8% no período de 1999 a 2005 nas matrículas das creches municipais, cujo atendimento é direto¹², as conveniadas apresentaram percentual de crescimento no período de 1999 a 2006 de 8,30% bem menor que as creches diretas, mesmo assim, as creches conveniadas mantém o maior número de atendimentos com 59,39% das matrículas.

Enquanto as creches apresentam este tipo de atendimento, preferencialmente feito através de convênios, as pré-escolas são administradas diretamente pela Prefeitura, pois as matrículas dos convênios chegam a ser insignificantes mesmo com o salto de crescimento no ano de 2002.

¹¹ O Decreto n.º 41.588, de 28 de dezembro de 2001, transferiu os Centros de Educação Infantil (CEI) da Secretaria de Assistência Social para a Secretaria Municipal de Educação. E, a partir de 1999, as creches passaram a ter os seus dados coletados pelo MEC.

¹² CEI direto é aquele cujo atendimento é feito pela SME, já os CEIs conveniados recebem repasse *per capita* da SME para realizarem o atendimento.

Estes dados demonstram que, mesmo com a implementação do Fundef, as matrículas desse nível de ensino não caíram e, pelo contrário, aqui na rede paulistana elas aumentaram. Observa-se que há uma pequena queda nos anos de 1999 e 2000, mas logo ocorre a recuperação e as matrículas voltam a crescer.

O ensino fundamental apresenta uma taxa de crescimento nas matrículas de 1ª a 4ª séries de 3,33% e de 5ª a 8ª de 10,20%. A observação desses dados, ano a ano, revela que houve pouca oscilação nesse crescimento, principalmente, nos dois ciclos do ensino fundamental. Verificou-se ainda que as matrículas de 1ª a 4ª séries caíram no final do período analisado, enquanto que as matrículas de 5ª a 8ª séries cresceram.

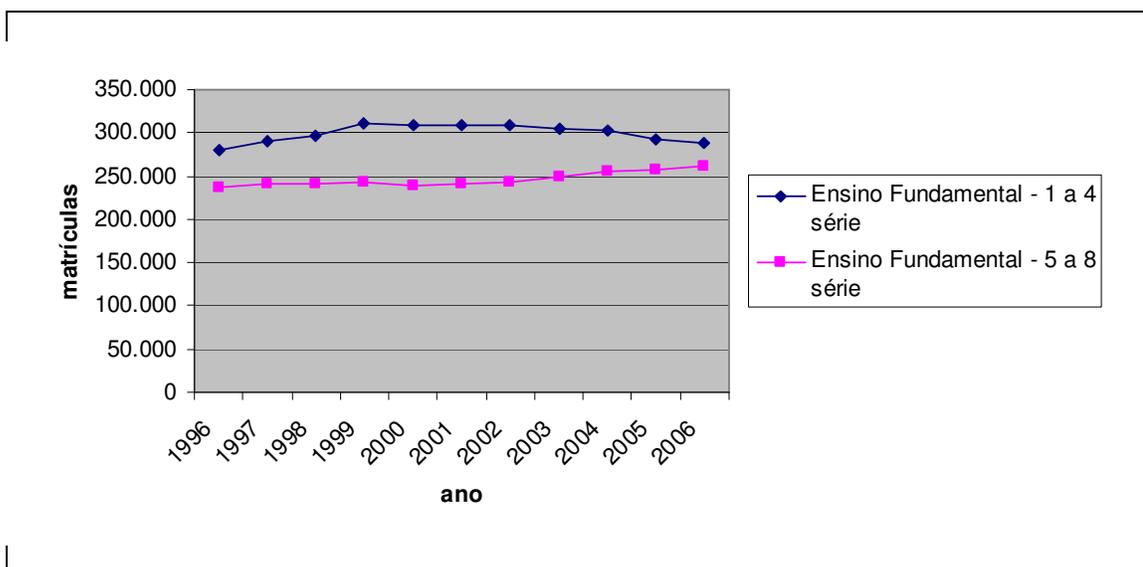


Gráfico 1 – Evolução das matrículas do ensino fundamental de 1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª séries no Município de São Paulo (1996-2006)

Fonte: www.inep.gov.br/PMSP

As matrículas do ensino fundamental do Município impactam o Fundef do Estado, pois tomado em relação ao total de matrículas, o Município é responsável por 18,38% das matrículas de todo o ensino fundamental no Estado. Se consideramos o EF de 1ª a 4ª séries, o Município de São Paulo representa 28,33% e ao comparar a matrícula de 5ª a 8ª séries são 13,55%. Desse modo, em relação às matrículas do Estado de São Paulo, o Município atende em 2006 um percentual significativo de alunos do ensino fundamental e concentra este atendimento nas matrículas de 1ª a 4ª séries.

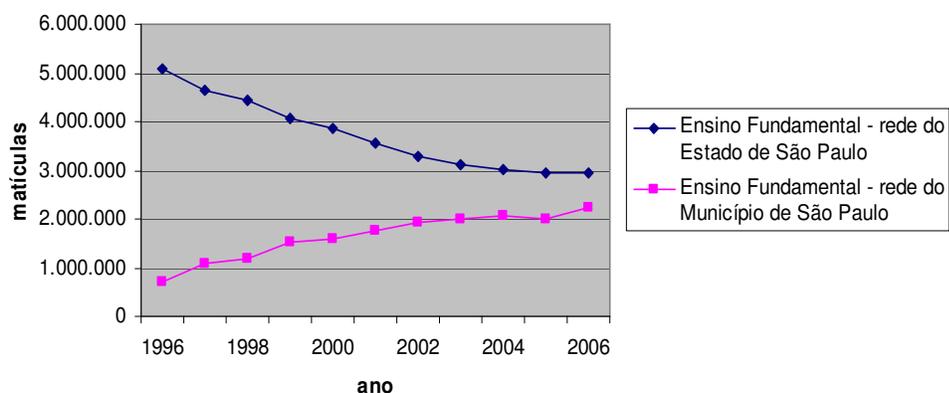


Gráfico 2 – Evolução das matrículas do Ensino Fundamental na Rede Estadual e na Rede Municipal de São Paulo (1996-2006)

Fonte: www.inep.gov.br/PMSP

Um outro aspecto a ser destacado no Município de São Paulo no período de 1996 a 2006 é que houve uma dramática redução de matrículas na rede estadual de mais de 2 milhões e um crescimento acelerado de 1,5 milhão de matrículas na rede municipal.

O gráfico 2 apresenta uma síntese do que ocorreu na cidade de São Paulo, tanto para a rede estadual como para a rede municipal da cidade. Apesar de se tratar de números diferentes, a curva representada no gráfico não deixa dúvidas sobre o processo de transferência de matrículas da estadual para a municipal, evidenciando que a cada ano a queda na rede estadual é quase proporcional ao aumento na rede municipal.

4.3.2 O CACS do Município de São Paulo

Este tópico tratará da estrutura e funcionamento do CACS a partir de sua regulamentação através das legislações, a composição e a atuação dos Conselheiros de acordo com os registros das Atas e os Relatórios.

Regulamentação

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério do Município de São Paulo (Fundef) foi criado pela Lei Municipal nº 12.545, de 7 de janeiro de 1998. Naquele ano, a Prefeitura estava sob o governo do Prefeito Celso Pitta e o Secretário Municipal de Educação era o Prof. João Gualberto de Menezes.

De acordo com o Artigo 3º da Lei 12.545/98, que segue a determinação da Lei nº 9.424/96, os objetivos do CACCS são:

I - efetuar o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo; II - Supervisionar o censo escolar anual; III - Examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou recebidos, à conta do Fundo; IV Elaborar o seu Regimento Interno. (BRASIL, 1998)

O CACCS do Município de São Paulo é composto por quatorze membros: 1) o próprio Secretário Municipal de Educação ou representante designado por ele; 2) três professores de escola de ensino fundamental; 3) dois especialistas¹³ de escola de ensino fundamental; 4) um servidor de escola de ensino fundamental; 5) seis pais de alunos matriculados nas escolas de ensino fundamental do município e 6) um membro do Conselho Municipal de Educação (CME); não existe remuneração a nenhum dos membros. O mandato é de dois anos e, em caso de desistência de algum Conselheiro, está prevista a designação de outro membro da mesma categoria para concluir o mandato¹⁴.

Segundo Camargo (2000) houve polêmica em relação à indicação dos Conselheiros do CACCS,

A gestão dos Conselheiros é de 2 anos e é determinada por indicação do Prefeito(a), que designa os membros. A idéia de indicação foi vetada, mas, como não houve nem a derrubada do veto, nem a reformulação da lei no sentido de regularizar as determinações vetadas, a lei permanece a mesma. O mesmo ocorre com o § 2º que prevê a substituição de membros que deixarem de representar sua categoria. CAMARGO, 2000, p. 56).

¹³ Este termo é utilizado para os cargos de Coordenador Pedagógico, Diretor e Vice-diretor de Escola e Supervisor de Ensino da rede municipal de ensino da cidade de São Paulo.

¹⁴ Decreto nº 37.975, de 19 de maio de 1999.

Outra polêmica presente no início dos trabalhos do Conselho foi a questão de o Prefeito Celso Pitta ter vetado praticamente todos os incisos do Art. 2º, que versa sobre a composição do Conselho, exceto o primeiro e o último “mas, mesmo assim, o Conselho foi instalado. Nesse caso, poder-se-ia discutir até mesmo sua legalidade.” (CAMARGO, 2000, p. 56).

Mas, independentemente das polêmicas apresentadas de acordo com esta legislação municipal o percentual de representação dos segmentos no CACS deveria apresentar a seguinte configuração:

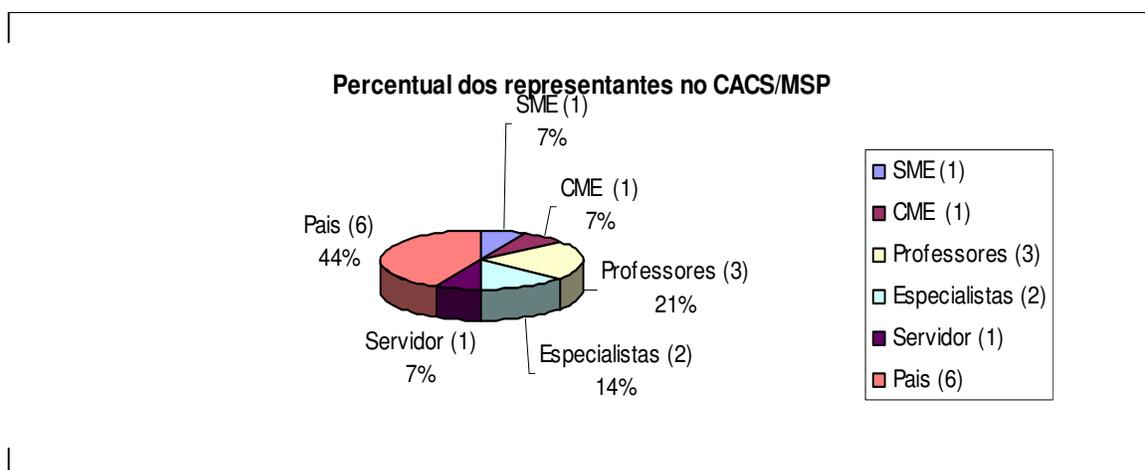


Gráfico 3 – Percentual dos representantes no CACS segundo Lei municipal
Fonte: Lei Municipal n.º 12.545, de 7 de janeiro de 1998

Neste formato, os pais representam, isoladamente, o maior segmento, com 44% dos membros do Conselho, o que não significa que eles sejam o segmento com maior poder dentro do Conselho, pois nem sempre eles estão articulados o suficiente entre si para agir em benefício próprio dentro das disputas presentes no CACS. No entanto, os demais Conselheiros da SME, os professores, os especialistas e o servidor totalizam 49%. Em última instância, estes podem estar ligados à gestão política da administração municipal, já que são funcionários públicos municipais. Portanto, em relação à proporção, o Conselho pode vir a tornar-se mais favorável a ter Conselheiros que, em alguma medida, representam os interesses do governo municipal. Isso se dá, excluindo o representante do CME que, se somado, chegaria a 56%, pois, conforme a legislação que rege o CME, há entre seus Conselheiros“ (...)

pessoas de notório saber e experiência em matéria de educação(...)" (Art. 2º, CME) que não são, necessariamente, funcionários municipais. Contudo, em duas gestões, o representante do CME foi um técnico da administração municipal.

A questão aqui problematizada não é meramente numérica, não se tratando de afirmar categoricamente que quem tem maior número de representantes no Conselho tem mais poder uma vez que, frequentemente, os Conselheiros apresentam propostas ou perspectivas que divergem dos interesses da categoria que representam, num processo de correlação de forças e conflitos de idéias e concepções, como explicita a fala de um Conselheiro do CACS: "Normalmente nossos pedidos iam à votação e eram aprovados mesmo o governo tendo a maioria." (Adelson Cavalcante de Queiroz, representante do SINPEEM, na 1ª gestão [1998 a 2000] e 4ª gestão [2004 a 2006]).

Porém, autores como Rodriguez (2004), Gemaque (2004) e Souza Junior (2003) discutem a capacidade que esta proporção tem de romper com as práticas de controle dos governos sobre um Conselho que deveria ter uma composição mais favorável à discussão dos interesses da Educação, na perspectiva da sociedade e não somente da gestão política da administração pública ou de seu corpo de trabalhadores públicos.

Nessa medida, é relevante identificar se não haveria mesmo a necessidade de equilibrar o Conselho de modo a garantir a presença de mais pessoas que não sejam, necessariamente, funcionários públicos. Como a lei que criou o Fundef em São Paulo não especificou como seriam escolhidos os Conselheiros, este problema pode ser agravado com a indicação de pessoas que atuem pautadas pelos interesses do próprio governo municipal.

Embora existindo os problemas apontados pela bibliografia a respeito do equilíbrio entre os representantes, a pesquisa no Município identificou o contrário, mesmo com esta propensão numérica em favorecer o governo municipal ou os trabalhadores da Prefeitura de São Paulo, todos os Relatórios elaborados apresentaram falhas com as contas do Município, lembrando que 4 (quatro) Presidentes eram representantes do governo. Desta forma, é possível concluir que não é pelo fato de ser funcionário público que o Conselheiro é mais ou menos comprometido com as questões educacionais, mas, conforme este desenho institucional do CACS, poderia existir maior possibilidade de manipulação e controle por parte da Prefeitura, como vem sendo apontado por várias pesquisas sobre os Conselhos do Fundef.

Os Conselheiros do CACS

Desde a primeira formação do CACS, em 1998, um total de 83 pessoas foram convocadas a participar dele. Destas, para apenas 16 não foi possível identificar qual o segmento que representavam, perfazendo o total de 67 Conselheiros cujos segmentos foram identificados:

Segmento	Representantes
SME	4
CME	4
Professores	14
Especialistas	8
Servidor	4
Pais	33
Total	83

Quadro 3 – Representação de Conselheiros por segmento (1998 – 2006)

Fonte: Autora, com base nas Atas

Os membros que compuseram o Conselho 2006 foram designados pelo Prefeito para o exercício de suas funções, pelo prazo de dois anos. Não está definido em lei como será feita a indicação dos representantes por segmento, o que pode implicar problemas quanto à escolha desses nomes, principalmente se não forem garantidos processos democráticos. Esta falta de clareza sobre como eles serão escolhidos gerou diferentes tipos de indicações. Em alguns casos foi possível identificar que houve eleição para escolha do Conselheiro e em outros a indicação foi feita pelo Prefeito, sem nenhuma consulta pública, apesar disso não significar nenhuma infração à legislação.

Talvez, para minorar os efeitos de um possível controle do CACS pela Secretaria Municipal de Educação, foi feito um acordo entre sindicatos e Prefeitura no momento da composição da 1ª gestão, para que houvesse representantes dos sindicatos dos professores e dos especialistas no Conselho. Desde então, o CACS contou com pelo menos um representante do Sindicato Municipal de Educação do Município de São Paulo (Sinpeem), um do Sindicato dos Professores e Funcionários Municipais de São Paulo (Aprofem) e um do Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo (Sinesp) em todas as gestões.

No que diz respeito ao funcionamento do CACS, a Secretaria Municipal de Educação, com alguma dificuldade, segundo informes e observações, se responsabiliza por disponibilizar funcionários, instalações, equipamentos e materiais para a realização de suas atividades. Apesar de estar previsto no Art. 6º da Lei Municipal nº 12.545/98 que rege o Conselho, há diversas reclamações sobre a falta de infra-estrutura para se realizarem os trabalhos. Em alguns casos, os Conselheiros solicitaram a presença de funcionários para elaborar as Atas e realizar alguns encaminhamentos propostos durante as reuniões, como reprodução e envio de documentos, ofícios dentre outros.

No início das atividades do Conselho, em 1998, as reuniões aconteciam na sede do Conselho Municipal de Educação (CME), sito à Rua Taboão, nº 10, no Sumaré, mas, devido a problemas com o deslocamento dos Conselheiros e com a preocupação em facilitar o acesso ao local de reunião, houve o deslocamento das reuniões para a sede da Coordenadoria dos Núcleos de Ação Educativa (CONAE), situada à época na Rua Dr. Diogo de Faria, nº 1247, na Vila Clementino e no Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS), na Pça. da República, nº 154, 2º andar. Atualmente, as reuniões do CACS são realizadas na sede do CME.

O regimento interno do CACS prevê a realização de eleição interna para escolha do Presidente e primeiro e segundo secretários do Conselho, cujos mandatos coincidem com suas posses. Mas houve um mandato em que, por sugestão do Conselheiro Fabiano Estevam, representante do segmento de pais, os candidatos a Presidente que ficaram em segundo e terceiro lugares assumiram as funções de primeiro e segundo secretários, mas este fato só ocorreu na 2ª gestão. As outras gestões fizeram eleições separadas para Presidente e secretários (Ata da 18ª sessão).

Por lei, as sessões ordinárias são mensais e devem ser convocadas com antecedência mínima de 5 dias e as extraordinárias de 2 dias. Em geral, os Conselheiros fazem um calendário anual com as Atas das reuniões, que são publicadas no Diário Oficial da Cidade (DOC)¹⁵. Para a realização das reuniões é exigida a presença mínima de 50% na primeira hora; após este teto, a reunião poderá começar com qualquer número de presentes. As decisões são tomadas por meio de voto direto e por maioria simples.

As reuniões do Conselho têm pauta que geralmente é encaminhada aos seus membros pelo Presidente ou pelo secretário com antecedência. A leitura das Atas indicou uma

¹⁵ Novo nome estabelecido pela gestão Serra/Kassab (2005-2009) para o Diário Oficial do Município (DOM).

possibilidade de classificação segundo as questões que mais apareceram ao longo das gestões, segundo registros referentes: a) à fiscalização; b) à formação dos Conselheiros; c) à organização e d) à relação com outros órgãos do Município.

No caso da fiscalização, em geral, as discussões giraram em torno da utilização das verbas e suas possíveis irregularidades, da aprovação ou não das contas do Fundef e da elaboração de Relatórios Anuais.

A formação de Conselheiros aparece como momentos de qualificação técnica e/ou teórica dos Conselheiros nas questões referentes à legislação, às regras de aplicação de recursos, como os demonstrativos de receitas e despesas, assim como organização ou participação em cursos e seminários dos Conselheiros.

A questão da organização aparece nas Atas como momentos de discussão e elaboração de regimento interno, eleições para Presidente e secretários, posse de novos Conselheiros, leitura de Atas, dentre outros mais corriqueiros.

Quanto à relação com outros órgãos, as Atas indicam os procedimentos de envio de ofícios, convocação de Secretários Municipais de Educação e assessores das Secretarias de Finanças e Educação, técnicos do Tribunal de Contas do Município entre outros.

Estes temas serão explorados no próximo item denominado “análise das gestões”, no qual exploraremos a questão da fiscalização, a formação, a organização e a relação com os outros órgãos a partir das gestões.

4.3.3 Análise das gestões do CACS

A análise das gestões foi feita a partir da leitura dos documentos produzidos pelo Conselho. As fontes utilizadas foram as Atas e os Relatórios anuais.

A análise dos Relatórios será realizada posteriormente, pois o Relatório anual é um documento cujos Conselheiros têm mostrado dificuldade para elaborá-lo e, desde a primeira gestão, estava atrasado, mesmo devendo ser redigido anualmente. Neste sentido, é de se destacar que somente na quarta gestão (2004-2006) os Conselheiros conseguiram avaliar as

contas referentes à sua própria gestão. Até então os Conselheiros que assumiam lidavam com as prestações de contas de gestões anteriores.

Para melhor compreender esta dinâmica e o funcionamento do Conselho, optou-se por dividir as Atas em gestões que têm em média dois anos, pois este é o tempo de mandato dos Conselheiros. Desta forma, neste período, os Conselheiros tendem a ser os mesmos. Mas houve períodos em que o Conselho foi reconduzido por mais alguns meses e outros em que suas atividades ficaram suspensas. Como na passagem da 3ª (2001-2003) para a 4ª gestão (2004-2006), se contarmos a partir da data da última reunião da 3ª gestão, em 13 de dezembro de 2003, e da data de posse dos novos Conselheiros da 4ª gestão, em 02, de junho de 2004, demorou-se seis meses para compor um novo CACS. Em 2006, a última sessão da 4ª gestão (2004-2006) ocorreu em 31 de maio de 2006, e a posse desses novos Conselheiros só ocorreu em 29 de novembro de 2006. Esta demora se deu em virtude da tramitação e da aprovação de uma nova legislação para financiar a educação o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que não justifica a falta de reuniões, pois até aquele momento o Fundef existia, portanto os trabalhos de acompanhamento também deveriam continuar.

As gestões foram divididas de acordo com a data da primeira reunião e da posse dos Conselheiros. Quando não houve informação clara nas Atas sobre a mudança da gestão do CACS, utilizou-se a data da eleição para Presidente.

A figura do Presidente merece destaque, pois se trata da pessoa que, de alguma maneira, organiza o funcionamento do Conselho juntamente com os secretários. Também tem sido ele o responsável por encaminhar ofícios, organizar a pauta das reuniões, organizar os debates entre outras atividades. Ao longo das 5 gestões, foram eleitos cinco Presidentes. Em sua maior parte, representantes do CME, da SME e um especialista. O quadro 6, a seguir, apresenta as gestões, os períodos de mandato e os Presidentes do CACS.

Tabela 8 – Presidentes do CACS (1998-2006)

Gestão	Nome	Segmento	“Vínculo Orgânico”	Início	Término
1ª	Iraildes Meira Pereira*	CME	SME	24/09/98	24/05/99
	José Waldir Grégio	CME	SME	24/05/99	12/06/00
2ª	Iraildes Meira Pereira	CME	SME	14/08/00	04/06/01
3ª	Marcos Edgar Bassi	SME	SME	16/08/01	03/12/03
SA	Suspensão das Atividades do CACS			04/12/03	02/06/04
4ª	Gilberto Alves de Almeida	Servidor (Diretor)	**	02/06/04	26/01/05
	João Alberto Rodrigues de Souza	Especialista (Diretor)	Sinesp	09/03/05	31/05/06
SA	Suspensão das Atividades do CACS			18/05/06	28/11/06
5ª	João Alberto Rodrigues de Souza	Especialista (Diretor)	Sinesp	29/11/06	-

*atuou como coordenadora durante as seis primeiras reuniões, de 24 de setembro de 1998 até a eleição do 1º Presidente do CACS, em 24 de maio de 1999.

** Dado não encontrado

SA - Suspensão das Atividades do CACS.

1ª Gestão do CACS (1998-2000)

A primeira reunião da gestão de 1998 a 2000 ocorreu no dia 24 de setembro de 1998, no prédio da Secretaria Municipal de Educação, que ficava na Alameda Joaquim Eugênio Lima, nº 421. Nesta primeira gestão os Conselheiros foram nomeados através da Portaria da PREF-G nº 63, de 20 de maio de 1998. E, de acordo com a Ata, a primeira reunião serviu para informar aos Conselheiros sobre a legislação e a fundamentação do Fundef.

Nesse primeiro momento, devido à novidade que este Conselho representava, o Secretário Municipal de Educação, João Gualberto de Carvalho Meneses, apresentou a Sra. Iraildes Mendes Pereira, representante do CME, para coordenar os trabalhos do CACS enquanto o Conselho se constituía, e a Sra. Miriam Tokumori Hokama, Diretora do Núcleo de Planejamento Central da SME, como assessora do Conselho, que posteriormente veio a se tornar Conselheira. O Secretário Municipal de Educação participou de quatro reuniões ao todo, principalmente no início da gestão, possivelmente devido à novidade que este Conselho significava e às dificuldades iniciais de construção desse modelo de fiscalização das contas da administração pública. Estes fatores contribuíram para que se realizasse uma proximidade dos Conselheiros com a administração municipal.

Segundo os registros das Atas deste período, nesta gestão foram realizadas dezoito reuniões, sendo dezessete ordinárias e uma extraordinária. A Ata da 8ª reunião ordinária não foi localizada na sede do Conselho, talvez devido às dificuldades para organização desse material e o desconhecimento sobre a importância desses registros (ou ela se extraviou, ou é possível que não tenha sido redigida). Os Conselheiros convocados a compor o Conselho foram os listados abaixo:

Conselheiros	Segmento	“Vínculo orgânico”
Adelson Cavalcante de Queiroz	Professor	Sinpeem
Antônio Braga	Professor	Aprofem
Cláudia Nascimento de Sousa	*	**
Cláudio José Moreno Cãnon	*	**
Edison Missao Watanabe	Pais	**
Enéias Rodrigues Soares	*	**
Eunice Maria Nunes Chini	Pais	**
Fabiano Estevam	Pais	**
Iraildes Meira Pereira	CME	SME
João Nistal	*	**
José Waldir Grégio	CME	SME
Luiz Carlos Siqueira Matos	Professor	**
Madalena Pompilio de Oliveira	*	**
Maria Auxiliadora de Carvalho	Pais	**
Marlene Auxiliadora Machado	Pais	**
Miriam Tokumori Hokama	SME	**
Nancy de Lourdes Lebbolo Poletini	*	**
Neusa Maria Machado Doganelli	*	**
Osmar Cerqueira Alves	*	**
Paulo Roberto Martins da Silva	Professor	**
Sônia Maria Cazorla	*	**
Sueli Chaves Egucci	Professor	**
Wandenei Martins Gondim	*	**
Zilda Garcez da Silva Kuazaqui	Pais	**

Quadro 4 – Conselheiros da 1ª gestão (1998-2000)

Fonte: Autora, com base nas Atas do CACS.

* não foi possível identificar o segmento.

** não foi possível identificar o “vínculo orgânico”.

Nesta 1ª gestão foram vinte e quatro Conselheiros nomeados. Destes, quatro participaram de somente uma reunião e um nunca compareceu. Não foi possível identificar o segmento de todos. Neste primeiro ano de instalação do CACS, houve um primeiro momento em que os convocados pela Portaria da PREF-G nº 63, de 20 de maio de 1998, pararam de frequentar as reuniões do Conselho como aconteceu com Iraildes Meira Pereira, Osmar Cerqueira Alves, Sônia Maria Cazorla e Wandenei Martins Gondim, os quais foram

substituídos, pois há a Portaria da PREF-G 153, de 20 de maio de 1999, que nomeia outros Conselheiros para sua substituição legal. A Conselheira Iraildes participou das atividades deste Conselho inicialmente como coordenadora, e assim que se aprovou o Regimento Interno, Decreto nº 37.845, de 4 de março de 1999, e estruturou-se minimamente o CACS, deixou de participar. Já, quanto aos demais, não foi possível identificar o motivo para seu afastamento, mas como a maior parte dos que foram posteriormente empossados era de representantes de pais e professores, é de se supor que deviam ser representantes destes segmentos. Quanto às desistências posteriores, dos seis pais empossados, três não terminaram a gestão. Portanto, configura-se o segmento de pais como o que mais desiste de participar do CACS nesta gestão.

É importante destacar que é difícil determinar pelas Atas e mesmo pelas Portarias o momento exato em que um Conselheiro é desligado do Conselho. Entretanto, pela falta de comunicação interna e pelo acompanhamento realizado a partir da presença registrada nas Atas, em alguns casos eram necessárias algumas reuniões para o CACS identificar que o representante não mais compareceria. Quando era identificada esta ausência, era mandado um ofício pedindo esclarecimentos ao Conselheiro faltoso. Em outros casos, quando o Conselheiro nunca compareceu ou quando possuía muitas faltas consecutivas, foi possível desligá-lo automaticamente. Tais procedimentos dependem da situação e cabe ao Presidente do CACS informar ao Prefeito sobre estas ausências e solicitar novas nomeações. Devido a esta complexidade e à variação de ações que podem ser tomadas, tal processo pode demorar meses, começando pela identificação das ausências até a substituição do Conselheiro, já que cada reunião ordinária acontece mensalmente.

A partir da identificação das faltas e presenças, fez-se a tabela com a contagem da presença de Conselheiros em cada reunião. Como se pode observar na tabela 9, a participação dos Conselheiros nas reuniões era expressiva durante toda gestão, apenas na 11ª sessão apresentou-se um número próximo dos 50% de comparecimento, pois as demais tiveram participação acima de 70%, o que é um percentual significativo por reunião. Lembrando que, segundo a legislação do CACS, ele deveria contar com 14 membros, mas com as desistências e os desligamentos por ausências seguidas, o Conselho só esteve completo em sete reuniões. Observa-se uma significativa desistência ao final da gestão. É de se destacar que em apenas uma sessão, a 12ª, o quórum esteve completo. Há que se esclarecer que a identificação de 16 Conselheiros presentes na 6ª sessão é devida à dificuldade de localizar, no material consultado, quando houve o desligamento de algum Conselheiro. O que podemos inferir é que

já se tratava de algum ex-Conselheiro, ou seja, uma pessoa que não fazia parte do Conselho, mas, mesmo assim, quem elaborou a Ata o constava como presente na reunião. Este fato pode estar relacionado à falta de prática em registrar as presenças por parte do Secretário do CACS, ou, ainda, devido à dificuldade de identificar e registrar quando o Conselheiro deixa de participar do Conselho.

Tabela 9 – Presença dos Conselheiros nas reuniões do CACS da 1ª gestão (1998-2000)

Sessão	total de Conselheiros nomeados	total de presenças por reunião	% de presença por reunião
1ª sessão 24/09/98	14	12	85,71
2ª sessão 26/11/98	14	9	64,29
3ª sessão 16/12/98	14	11	78,57
4ª sessão 21/12/98	14	9	64,29
5ª sessão 14/05/99	9	8	88,89
6ª sessão 24/05/99	16	14	87,50
7ª sessão 07/06/99	14	11	78,57
9ª sessão 2/08/99	14	11	78,57
10ª sessão 13/09/99	13	10	76,92
11ª sessão 08/11/99	13	7	53,85
sessão extra 22/11/99	11	8	72,73
12ª sessão 13/12/99	11	11	100,00
13ª sessão 14/02/00	11	10	90,91
14ª sessão 20/03/00	11	10	90,91
15ª sessão 13/04/00	11	8	72,73
16ª sessão 08/05/00	11	8	72,73
17ª sessão 12/07/00	10	8	80,00

Fonte: Autora, com base nas Atas do CACS.

Desde as primeiras reuniões, houve a preocupação em elaborar o Regimento Interno do CACS. Já na segunda sessão, os Conselheiros saíram com duas minutas¹⁶, uma entregue por Iraildes (CME), e a outra por Adelson Cavalcante de Queiroz (representante dos professores/Sinpeem). A coordenadora do Conselho pediu para que se fizesse uma comissão e marcou uma sessão extraordinária para a elaboração do Regimento Interno. Não há registro em Ata dessa reunião, mas a minuta do Regimento Interno estava pronta na reunião seguinte, o que pode indicar que os Conselheiros não registraram em Ata o dia de trabalho para elaboração do documento. Na terceira sessão, o Secretário de Educação, João Gualberto de Meneses, apresentou o Sr. Gilberto Ratto como assessor para auxiliar na redação do Regimento, que foi aprovado na quarta sessão ordinária.

¹⁶ Trata-se de um esboço ou rascunho de proposta inicial para o Regimento do CACS.

Em uma sessão após a aprovação do Regimento Interno, o Conselheiro Adelson (representante dos professores/Sinpeem) lembrou que os Conselheiros aprovaram, durante a discussão do Regimento, a participação da comunidade nas reuniões, com direito à voz e sem direito a voto. Entretanto, esta deliberação não constou no Regimento Interno (Ata da 5ª sessão). Esse fato, registrado em Ata, não voltou a aparecer nas discussões. A questão posta aqui é se a ausência de um artigo sobre a participação da população no CACS foi consequência de algum esquecimento ou trata-se de algo proposital. Mas é um dado importante ter havido uma discussão no CACS que não conste no documento final aprovado pelos Conselheiros.

A 5ª sessão, realizada em 14 de maio de 1999, contou com a presença do então Presidente do CME, Sr. Nacim Walter Chieco, que colocou à disposição dos Conselheiros as dependências do CME para a realização das reuniões.

A partir da 6ª sessão ordinária, elegeu-se o Presidente do Conselho e o primeiro e segundo Secretários. Candidataram-se os Conselheiros Adelson Cavalcanti Queiroz (professor/Sinpeem), Edison Missao Watanabe (pais) e José Waldir Grégio (CME), este último eleito com 7 votos, do total de 13 Conselheiros votantes. Em nova eleição, o Conselheiro Edison Missão Watanabe (pais) foi eleito para 1º Secretário e, para 2º Secretário, o Conselheiro Adelson Cavalcanti Queiroz (professor/Sinpeem), candidato único.

Só então o Conselho formava um grupo cuja presença era um pouco mais garantida, pois a análise das Atas identificou que as desistências ou faltas foram significativas nesse início de mandato e, após esse período, um número menor de Conselheiros desistiu de participar do Conselho.

Os principais assuntos tratados no início desta gestão diziam respeito à organização e ao funcionamento do CACS, contudo isso não significou que as discussões sobre as verbas do Fundef para a Educação ficassem ignoradas. Tal fato pode ser comprovado pelas diversas menções nas Atas em que os Conselheiros cobraram a presença de assessores da SME, de representantes da Secretaria de Finanças (SF) e do Tribunal de Contas do Município (TCM) por meio de convites e ofícios enviados.

Pelos registros das Atas desde as primeiras reuniões, notou-se a dificuldade em obter dados e respostas da SF e da SME quanto às dúvidas que eles tinham, gerando entre os Conselheiros a preocupação em serem atendidos pelos órgãos responsáveis pelo fornecimento desses documentos. A solução para a falta de prontidão dos órgãos em responder as demandas

do CACS foi expressa pela resposta do Presidente do Conselho a um Conselheiro, no caso específico de ausência de resposta a um ofício expedido: “[caso isso ocorra]... devemos ir ao Ministério Público, à mídia, vereadores, essa é a nossa função” (Ata da 7ª sessão).

Na ata da 13ª sessão, ocorrida em 14 de fevereiro de 2000, localizou-se um fato importante. Tratava-se da apresentação de Relatório sobre a aplicação de recursos do Fundef, elaborado pela Conselheira Miriam (representante da SME), no qual foi sugerido que o CACS contestasse as contas de 1998 e 1999, aprovadas pelo Tribunal de Contas do Município, e que, segundo ela, havia indícios de irregularidades. Os Conselheiros discutiram e compreenderam que as denúncias deveriam ser encaminhadas para o Ministério Público (MP), embora o principal problema para eles, naquele momento, era entender como a SME aplicou os recursos provenientes do Fundef e que aumentaram as receitas para Educação no Município, porém sem ter qualquer impacto nos salários dos professores.

Os Conselheiros reivindicaram a presença de representantes do TCM em várias reuniões e essa solicitação durou quase a gestão inteira. A questão posta era justamente a demora em o TCM atender aos Conselheiros, embora eles tivessem feito uma reunião de caráter formativo na sede do TCM. Aparentemente, tratava-se de uma disputa por reconhecimento da função do CACS perante as demais instituições de fiscalização. O desabafo do Conselheiro Antônio Braga (representante dos professores/Aprofem) demonstra este sentimento; “será que o TCM tem conhecimento do verdadeiro papel do Fundef (Conselho), pois o mesmo parece nos desconhecer enquanto entidade legal” (Ata da 13ª sessão).

Um outro problema encontrado pelos Conselheiros consistia na ausência de dados em que houvesse discriminação sobre as despesas exclusivas com o ensino fundamental. A discussão sobre o valor recebido do Fundef pela Prefeitura de São Paulo foi o principal tema de muitas reuniões, pois os Conselheiros exigiam explicações da SME sobre este recurso e não obtinham respostas. Apesar de consagrado em orientações sobre o acesso aos dados financeiros do Fundef, somaram-se às dificuldades enfrentadas para conseguir o extrato bancário da conta do Fundef do Banco do Brasil.

A grande discussão nas reuniões, de acordo com as Atas, girava em torno dos recursos financeiros que a Prefeitura de São Paulo recebia do Fundef, mas não impactava nos salários dos professores. Sobre este assunto, os Conselheiros encaminharam ofícios solicitando explicações, especialmente para a SME e para membros do TCM, mas, pelo que pode ser observado pelas Atas, as dúvidas persistiram.

A Conselheira Sueli Chaves Eguchi (representante dos professores) defendia um ponto de vista que expressava a necessidade de divulgar os problemas enfrentados pelo CACS como “(...) uma forma de não estarmos sendo coniventes com a Administração” (Ata da 14ª sessão), caracterizando a necessidade de não compactuar com eventuais irregularidades no uso dos recursos do Fundo pela gestão municipal.

Nas Atas, os Conselheiros expressavam várias vezes que eles deveriam manter contato com a imprensa, relatando as atividades desenvolvidas no Conselho. Se por um lado tal posição poderia indicar a preocupação em manter a população informada, por outro demonstrava a insegurança daquele grupo em relação às suas responsabilidades no Conselho, pois se tratava de algo novo. Mesmo os mais experientes da esfera pública tinham dificuldades na compreensão de suas atividades e na condução do Conselho.

Talvez, devido à inexperiência e à novidade que o Conselho significou no momento, esta gestão foi a que contou com o maior número de participação externa¹⁷, recebendo visitas de funcionários da SME e da SF, geralmente, convocados para prestar esclarecimentos ou para fazer algum tipo de formação com os Conselheiros.

2ª Gestão do CACS (2000-2001)

Os novos Conselheiros foram nomeados pela Portaria Pref- G nº 351, de 21 de julho de 2000. A primeira sessão ocorreu no dia 4 de agosto de 2000, com a presença do Secretário Municipal de Educação, Profº João Gualberto de Carvalho Meneses.

¹⁷ Professor João Gualberto de Menezes (Secretário Municipal de Educação); Miriam T. Okawa (Diretora do Núcleo de Planejamento Central da SME); José Gilberto Ratto (Assessor da SME para elaboração do Regimento Interno); Osni Edson Fernandes, Glória Consuelo Gama (Técnicos da SF); Marcos Chust, Fátima Correa Costa, Walmir Leôncio da Silva (Técnicos do TCM); Nacim Walter Chieco (Membro do CME); Ana Maria Quadros e Vicente Cândido (Vereadores); Cláudio Fonseca (Presidente do Sinpeem).

Conselheiros	Segmento	“Vínculo orgânico”
Carlos Frederico Galan	Pais	**
Élcio Barros Raulino	Servidor	**
Fabiano Estevam	Pais	**
Gilberto Tavares Martins	Professor	**
Iraildes Meira Pereira	CME	SME
Jussara Paraguassu Ribeiro Fick	Pais	**
Luiz Carlos Siqueira Matos	Professor	**
Márcia Tomiko Moriya	SME	**
Marcos Ganzeli	Pais	**
Maria Antonieta Carneiro	Especialista	**
Maria Aparecida Pantoni Luchiari	Especialista	**
Maria Auxiliadora de Carvalho	Pais	**
Marlene Auxiliadora Machado	Pais	**
Paulo Roberto Martins da Silva	Professor	**

Quadro 5 – Conselheiros da 2ª gestão (2000-2001)

Fonte: Autora, com base nas Atas do CACS.

** não foi possível identificar o “vínculo orgânico”.

Nesta gestão, foram realizadas 13 sessões, das quais 10 ordinárias, 2 extraordinárias e uma sessão solene de posse dos novos Conselheiros. Na ata da 21ª sessão, realizada em 06 de novembro de 2000, não foi possível contabilizar a presença dos Conselheiros, pois a mesma não estava assinada e, também, não estava apontado no texto o nome dos participantes. Segue a relação das presenças dos Conselheiros às reuniões conforme a tabela 10 abaixo:

Tabela 10 – Presença dos Conselheiros nas reuniões do CACS da 2ª gestão (2000-2001)

Sessão	total de Conselheiros nomeados	total de presenças por reunião	% de presença por reunião
sessão solene 04/08/00	14	12	85,71
18ª sessão 14/08/00	13	8	61,54
19ª sessão 04/09/00	13	8	61,54
20ª sessão 09/10/00	13	8	61,54
21ª sessão 06/11/00*	-	-	-
2ª sessão extra 21/11/00	13	9	69,23
3ª sessão extra 28/11/00	13	9	69,23
22ª sessão 04/12/00	13	10	76,92
23ª sessão 19/02/01	13	9	69,23
24ª sessão 12/03/01	9	7	77,78
25ª sessão 02/04/01	9	7	77,78
26ª sessão 07/05/01	9	7	77,78
27ª sessão 04/06/01	9	9	100,00

Fonte: Autora, com base em Atas do CACS

* ata sem a presença dos Conselheiros

Esta 2ª gestão foi curta em número de reuniões em período. Conforme a tabela 10, os Conselheiros reuniram-se 13 vezes em 10 meses. Os Conselheiros eram frequentes, pois a

presença nas reuniões era de 74,02% em média. Esta gestão não conseguiu ocupar todas as vagas para Conselheiro e esteve completa apenas na sessão solene, ou seja, houve um Conselheiro que nunca participou dos trabalhos, sendo apenas nomeado; tal Conselheiro era representante do segmento de pais. Ao final da gestão, o número de participantes diminuiu e os Conselheiros que desistiram eram representantes de pais. Novamente, emergiu o problema com a participação dos representantes dos pais nesta gestão, mas não foram registrados os motivos destas desistências.

A presença de pessoas externas¹⁸ ao Conselho ao longo desta gestão foi uma constante. Participaram assessores da SME, uma assessora de vereador e ex-Conselheiros, mas o número de pessoas foi menor que o apontado na 1ª gestão, talvez porque a experiência acumulada na gestão anterior contribuiu para esse arrefecimento.

Esta gestão iniciou seus trabalhos com uma série de pendências não resolvidas pela anterior, como a aprovação do Relatório do Fundef sobre os dois primeiros anos de funcionamento em São Paulo. Apesar de a discussão das planilhas financeiras constar em Atas, não foi possível saber se na 1ª gestão os Conselheiros chegaram a uma versão desse documento. Isso talvez seja devido às dúvidas enviadas, sob a forma de ofício, à SF, à SME e ao TCM e que não foram respondidas, talvez à falta de experiência nesse modelo de Conselho. Por isso, tornou-se prioridade desta 2ª gestão a elaboração dos Relatórios relativos aos anos anteriores.

Durante a sessão solene de posse dos Conselheiros, em 4 de agosto de 2000, a Conselheira Iraildes Meira Pereira (representante da CME) propôs que fizessem a votação no mesmo dia para Presidente, 1º Secretário e 2º Secretário do CACS. O pleito se deu com os seguintes candidatos: a própria Conselheira Iraildes (representante da CME) e o Conselheiro Marcos Ganzelli (representante dos pais) para o cargo de Presidente do CACS, e para o cargo de 1º Secretário os candidatos Márcia Tamiko Moriya (representante da SME) e Fabiano Estevam (representante de pais), havendo empate nas duas eleições. Na sessão seguinte, fizeram nova votação e Iraildes foi eleita Presidente do CACS com 8 votos no total de 13 votantes. Por sugestão do Conselheiro Fabiano Estevam, ele e a Conselheira Márcia abdicaram de participar de nova eleição, deixando para o Conselheiro Marcos Ganzelli a

18 Na 2ª gestão (2000-2002), compareceram à reunião do CACS: Adelson Cavalcante de Queiroz, José Waldir Grégio, Miriam Tokumori Hokama (ex-Conselheiros); Iracema (Assessora do Vereador Vicente Cândido); Artur, Mariangélica (Secretaria Municipal de Educação).

função de 1º secretário, após acordo com os demais Conselheiros. A 2ª secretária eleita foi Maria Aparecida Pantoni Luchiari (representante dos especialistas).

A 19ª reunião contou com a presença de três representantes da 1ª gestão: os ex-Conselheiros Prof. José Waldir Grégio (representante do CME), Miriam Tukumori Hokama (representante da SME) e Prof. Adelson Cavalcanti de Queiroz (representante dos professores/Sinpeem) que relataram as principais atividades e os problemas enfrentados durante o período em que estiveram no CACS. Dentre eles, a não aprovação do Relatório devido à falta de apoio dos órgãos públicos, que não forneceram os documentos solicitados.

Na mesma Ata, há o registro de que o ex-Conselheiro Adelson (representante de professor/Sinpeem) solicitou o Relatório do TCM, pois, gostaria de lê-lo para continuar acompanhando os trabalhos do CACS-Fundef, mas não foi atendido na época, embora o documento estivesse disponível no Conselho. A Presidente Iraildes impediu o acesso do ex-Conselheiro aos documentos, alegando que antes ele deveria “(...) fazer o pedido formalmente, por escrito (...)” (Ata da 19ª sessão). Após esta informação, o Conselheiro fez o requerimento à Presidente. Posteriormente, ao discutir sobre a impressão de cópia para o ex-Conselheiro Adelson (representante de professor/Sinpeem), a Presidente considerou que seria “necessário levar o requerimento ao Sr. Secretário de Educação” (Ata da 19ª sessão), justificando tal atitude como uma formalidade. Mesmo com a insistência de alguns Conselheiros, como Marcos Ganzelli, a Presidente negou-se a fazer a entrega do documento. Este debate consta em Ata e demonstra as diferentes posturas em relação ao funcionamento do Conselho, uma vez que eles tinham autonomia legal para tomar uma decisão como esta. Entende-se que o CACS é um espaço de controle social das contas do Fundef, portanto, cabia, como cidadão, ao ex-Conselheiro Adelson, o direito de acessar estas informações, mesmo que submetido às exigências do CACS, que tem a posse dos documentos e é responsável pela sua organização. Mas a formalidade pode demonstrar tanto o autoritarismo quanto a seriedade conferida pela Presidente ao Conselho. De todo modo, tal fato demonstrou que os Conselheiros começavam a lidar, pela primeira vez, com questões sobre o acompanhamento. Neste sentido, será que eles seriam os únicos responsáveis por ele ou caberia a participação da sociedade civil, ali representada pelo ex-Conselheiro? E, ainda, a relação que se estabelece ao pedir autorização ao Secretário Municipal de Educação é de subordinação ou de cuidado com o espaço público? Apesar desse embate, a cópia do Relatório do TCM foi entregue na 21ª sessão ao ex-Conselheiro.

Segundo o ex-Presidente do Conselho, José Waldir Grégio, eles haviam trabalhado muito e alegou que, apesar de todos os esforços do CACS, ele não teria “(...) concluído seu Relatório porque os órgãos públicos não atenderam aos pedidos de prestação de contas” (Ata da 19ª sessão) e ainda descreve os problemas detectados em sua gestão:

1º) dúvidas a respeito de quais seriam os servidores pagos com o dinheiro do Fundef, uma vez [que] na mesma Unidade Escolar trabalham funcionários amparados pela Lei que criou o Fundo e outros não amparados, todos recebendo da mesma fonte pagadora; 2º) o Sistema Folha de Pagamento e o Sistema de Execução Orçamentária (SEO) não coincidem; 3º) o dinheiro do Fundo é depositado uma parte no dia dez, outra dia vinte e outra dia trinta de cada mês, sendo que as duas primeiras parcelas, utilizadas apenas no final do mês, deveriam render juros de aplicação no Mercado Financeiro, o que não se verificou (...) (Ata da 19ª sessão).

Os Conselheiros alegaram que o fato de o Secretário de Educação não ser o ordenador das despesas dificultava o acompanhamento das contas do Fundef, mas não deixaram claro quais seriam tais dificuldades.

Conforme anunciado, para essa gestão era grande a preocupação em elaborar os Relatórios de 1998 e 1999 e uma das propostas era que se iniciasse o documento mesmo sem todos os dados, os quais nunca chegaram das Secretarias.

Os Conselheiros foram divididos em três grupos para analisarem as contas referentes aos anos de 1998, 1999 e 2000. Contudo, não encontramos estes Relatórios, nem mesmo na forma de alguma versão preliminar. O fato é que eles não conseguiram todos os documentos e as dúvidas quanto ao que fazer eram muitas e a necessidade de alguma formação parecia evidenciada em vários momentos. Enviaram ofícios à SME e obtiveram respostas, mas mesmo estas não foram suficientes para que eles fizessem as análises das contas. Há no relato, na 22ª Ata, de 4 de dezembro de 2000, a leitura de uma versão preliminar deste Relatório, porém houve discordância entre os Conselheiros, pois o Relatório do TCM considerou que os gastos com a Educação não estavam corretos; contudo este fato dizia respeito aos 30% de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Segundo Márcia Tamiko Moriya, “o TCM não fez restrições aos gastos do Fundef” (Ata da 22ª sessão). Os conselheiros também identificaram a presença de pessoal inativo na folha de pagamento do Fundef e marcaram para a próxima reunião a aprovação e a entrega desse Relatório ao Secretário de Educação. Mas não foi registrado em nenhuma ata posterior nada a respeito desse Relatório, tampouco entregaram-no ao Secretário.

Em 2001 houve alteração devido à mudança no governo municipal, que voltava a ser do Partido dos Trabalhadores, com a posse da Prefeita Marta Suplicy à frente da Prefeitura Municipal de São Paulo. Por conta disso, a Presidente do Conselho Iraídes (representante do CME) comentou na 23ª sessão, realizada no dia 19 de fevereiro de 2001, que ficaria no CACS até a convocação de novos Conselheiros. Os membros do CACS solicitaram a presença do novo Secretário de Educação, o Profº Fernando José de Almeida, e anunciaram a vontade de pedir a renúncia coletiva.

Nos registros em Ata, nota-se a preocupação em realizar um acompanhamento sério e comprometido das contas. Ao mesmo tempo que os Conselheiros exigiam formação técnica para realizarem as atividades, havia reivindicações sobre a importância de estarem ocupando aquele espaço político, realizando o melhor trabalho possível.

A leitura da Ata da 24ª sessão ordinária, de 12 de março de 2001, sugere que havia um clima de descontentamento explicitado no registro de várias reclamações sobre o Fundef, a exemplo do Conselheiro Gilberto Tavares Martins (representante dos professores) que lamentava o fato de o Fundef não ter trazido valorização para os salários dos professores. Por outro lado, haviam reclamações sobre a organização e o funcionamento do próprio CACS. Nesta sessão, estiveram presentes dois assessores da SME, a Sra. Mariangélica e o Sr. Artur¹⁹. O que não ficou claro foi a orientação política desses assessores. A Sra. Mariangélica fazia críticas ao modo como o Conselheiros eram indicados, assim como sobre as implicações legais do Conselho, principalmente, pelo registro do comentário do Sr. Artur, que, segundo ele, a atuação do CACS era “inócua, sem sentido” e que “uma renúncia historicizada, [porém] fundamentada” era a melhor solução; ressaltou, contudo, que o Sr. Secretário de Educação devia ouvir os Conselheiros (Ata da 24ª sessão). A renúncia coletiva havia sido cogitada em reuniões anteriores, mas os Conselheiros aguardavam a presença do Secretário Municipal de Educação para tomar a decisão, mas este encontro não aconteceu. Contudo, após a intervenção dos assessores da SME, juntamente com a declaração da Presidente de que deixaria o Conselho, agendou-se uma reunião extraordinária para elaboração de uma carta para o Secretário com os motivos da renúncia. E em 2 de abril de 2001, durante a 25ª sessão, os Conselheiros entregaram o ofício comunicando as razões para deixarem coletivamente o Conselho, comprometendo-se a ficarem até a designação dos novos Conselheiros.

¹⁹ Os nomes completos desses assessores não apareceram registrados em Ata.

A partir desse ofício, o Conselho reuniu-se em mais três sessões e, após estas, tais Conselheiros foram desligados e novos foram nomeados. Em 4 de junho de 2001 realizou-se a 27ª sessão, a última dessa gestão.

Este fato demonstra o quanto foi forte a presença da Presidente do CACS, representante do governo nesta gestão, pois era ela quem fazia a ligação com a SME. Mas, ao mesmo tempo em que a sua prática revelava uma direção, ou um alinhamento mais estreito com o governo municipal até 2000, seu discurso enfatizava que era necessário o Conselho ter maior autonomia e que ele deveria estar desvinculado das Secretarias, inclusive, com sede própria.

E, ainda, a Presidente dessa gestão demonstrava preocupação com a formação dos Conselheiros. Em sua entrevista descreve as ações tomadas:

[...] eu fiz com que todas essas pessoas, embora elas tenham muita dificuldade pois era algo novo, que todas as pessoas daquele Conselho sentissem o que era o Conselho e a sua responsabilidade, porque é um Conselho de Acompanhamento. Com isso os pais, mesmo tendo suas dificuldades ou suas limitações, eles tiveram acesso a despesas da Secretaria [...] nós tínhamos uma proposta de elaborar uma cartilha e de dar uma formação, buscando as informações junto ao MEC e dar uma formação geral para todos os Conselheiros, no que tem junto à questão econômica, financeira, porque não era questão de ter formação acadêmica ou não, era uma dificuldade de todos, então era nossa proposta e nós fizemos esse trabalho, até montarmos na época um documento que nós entregamos para o Secretário de Gestão [...] no começo da gestão seguinte, que seria em 2001, nós entregamos o mesmo documento nas mãos [...] do novo Secretário da Educação naquele período. (Iraildes Meira Pereira, CME, Presidente da 2ª gestão de 2000 até 2001).

Apesar dos esforços e da experiência acumulada da 1ª gestão, os conselheiros da 2ª gestão não conseguiram avançar na elaboração dos Relatórios dos respectivos anos.

3ª Gestão do CACS (2001-2003)

Esta gestão teve início a partir da 28ª sessão do CACS, ocorrida em 16 de agosto de 2001, e terminou em 03 de dezembro de 2003. Foram realizadas 25 reuniões, das quais 24 ordinárias e 1 extraordinária, sendo que a Ata da 47ª sessão não foi localizada. Nas Atas 29ª, 30ª e 33ª não foi possível identificar as presenças, pois não estavam assinadas e também não

constavam nos textos das mesmas a lista dos Conselheiros presentes. As reuniões extraordinárias deveriam obedecer seqüência própria, mas não foi observado este cuidado durante a leitura dos documento. Na 3ª gestão por exemplo, aparece a Ata da 8ª sessão extraordinária, porém não há menção sobre a realização de reuniões anteriores. Talvez elas existiram, mas não houve registro em Atas.

Os Conselheiros que fizeram parte da 3ª gestão seguem listados no quadro 10. É preciso destacar que houve muita desistência nesta gestão. Ao total ocorreram sete afastamentos: três de professores, um de especialista e três de pais.

Conselheiros	Segmento	“Vínculo orgânico”
Adelson Cavalcante de Queiroz	Servidor	Sinpeem
Antonio Braga	Professor	Aprofem
Antônio Luzia Dias	Pais	**
Artur Costa Neto	CME	**
Eneás Rodrigues Soares	Especialista	Chefe de Gabinete
Fábio Renzo	Professor	Assessor da SME
Fernando José Mendonça Araújo	Professor	**
Fernando Rodrigues de Oliveira Braga	Pais	**
Fernando Rodrigues de Souza	Pais	**
João Alberto Rodrigues de Souza	Especialista	Sinesp
Joselina Maria Vllares Ferreira Bastos	Professor	**
Leronil Teixeira Tavares	Pais	**
Márcia Livraes André	Pais	**
Marcos Edgar Bassi	SME	**
Marcos Volpe	Professor	**
Maria V. F. Bastos	*	**
Ronaldo Nogueira	*	**
Rosa Maria do Bem Nunes	Pais	**
Rosa Maria Fontes	Pais	**
Roserlei Júlio Duarte	Professor	**
Sandra Grecco da Fonseca	Especialista	Assessora de Gabinete da SME

Quadro 6 – Conselheiros da 3ª gestão (2001-2003)

Fonte: Autora, com base em Atas do CACS.

* não foi possível identificar o segmento.

** não foi possível identificar o “vínculo orgânico”.

As sessões 32ª, 34ª, 35ª, 36ª, 37ª, 38ª e 39ª contaram com a presença de Conselheiros que representavam os Núcleo de Ação Educativa (NAEs) e que atuaram como uma espécie de Conselheiros suplentes no CACS. Eram, em sua maioria, representantes de pais, mas a participação deles foi localizada apenas nessas 7 reuniões. A Conselheira Isabel Caballeiro chegou a participar como suplente de duas reuniões, sendo nomeada Conselheira, porém participou apenas de duas sessões após a sua designação. Não foram consideradas estas

pessoas na contagem das presenças por se tratar de suplentes, cuja presença não foi efetiva neste Conselho.

Nesta gestão, as faltas, os desligamentos e as convocações de novos Conselheiros ocorreram na maior parte das reuniões, caracterizando-a como a gestão com maior problema com relação ao número de Conselheiros. Ao se observar a tabela a seguir, localiza-se um total de presenças muito baixo, mas, se compararmos com o total de Conselheiros que tomaram posse, percebe-se que o problema maior referia-se ao fato de que em nenhum momento durante esta gestão o quadro de Conselheiros esteve completo. A média de 9,7 nomeados por reunião representa esta situação.

Tabela 11 – Presença dos Conselheiros nas reuniões do CACS da 3ª gestão (2001-2003)

Sessão	total de Conselheiros nomeados	total de presenças por reunião	% de presença por reunião
28ª sessão 16/08/01	13	8	61,54
8ª sessão extra 19/12/01	12	4	33,33
31ª sessão 21/02/02	13	5	38,46
32ª sessão 23/04/01	13	4	30,77
34ª sessão 19/06/02	11	3	27,27
35ª sessão 03/07/02	9	6	66,67
36ª sessão 20/08/02	8	4	50,00
37ª sessão 18/09/02	9	6	66,67
38ª sessão 16/10/02	11	9	81,82
39ª sessão 20/11/02	11	5	45,45
40ª sessão 11/12/02	10	7	70,00
41ª sessão 11/02/03	8	4	50,00
42ª sessão 12/03/03	7	6	85,71
43ª sessão 09/04/03	7	6	85,71
44ª sessão 07/05/03	8	6	75,00
45ª sessão 11/06/03	8	5	62,50
46ª sessão 04/07/03	8	7	87,50
48ª sessão 27/08/03	9	8	88,89
49ª sessão 03/09/03	10	8	80,00
50ª sessão 08/10/03	9	7	77,78
51ª sessão 12/11/03	10	7	70,00
52ª sessão 03/12/03	10	7	70,00

Fonte: Autora, com base em Atas do CACS.

Embora não tenha sido registrada em Ata a sessão da eleição para Presidente e Secretários do CACS, sabe-se que os eleitos foram Marcos Edgar Bassi (SME) para Presidente, Ronaldo Nogueira (sem identificação do segmento), 1º secretário, e Adelson Cavalcante de Queiroz (representante dos servidores), 2º secretário.

Durante a entrevista, o Presidente da 3ª gestão do CACS fez o seguinte relato sobre a sua escolha como Presidente:

É uma candidatura simples, mas, de certa forma, isso é meio que “ajeitado” antes, o Conselho Municipal do Fundef, como em outros Conselhos de um modo geral, (...) há um “ajeitamento” anterior para que mais ou menos o Presidente já seja mais ou menos definido, então como eu era membro do governo, da Secretaria, e a composição foi feita por pessoas da Secretaria de certa forma foi dito às pessoas: “vota nele que faz parte da Secretaria” ou alguma insinuação de quem deveria ser o Presidente. No dia da eleição não apareceu isso, era estabelecido antes, eu nem sei quem foi que fez, mas o fato de eu ser do governo me dava uma vantagem. Houve outro candidato, sim; houve um candidato do sindicato, o representante dos servidores municipais, que era do Sinpeem. Ele se candidatou, [...] mas ficava evidente até pra ele que já estava meio que “ajeitado” isso (Presidente, 3ª gestão, 2001 a 2003).

O relato evidencia uma realidade já observada: não era a primeira vez que isso acontecia, pois nas gestões anteriores a presidência do CACS ficou a cargo de pessoas que representavam o gabinete da SME de alguma forma, apesar de serem representantes do CME e de ter ocorrido eleições em todas elas.

Não há o registro nas Atas da sessão de posse dos Conselheiros desta 3ª gestão, mas a Ata da 28ª sessão, de 16 agosto de 2001, consta a nova composição do CACS. Neste primeiro dia de atividades, o Presidente Marcos Bassi (representante da SME) ausentou-se do Conselho para participar da reunião do Orçamento Participativo que, segundo ele, era uma responsabilidade profissional assumida anteriormente ao CACS. Aproveitando-se do regimento interno, que permitia a existência de um Presidente *ad hoc* na ausência do Presidente do Conselho, deixou uma sugestão de pauta e três textos para os Conselheiros estudarem. Mas esta atitude gerou questionamentos por parte do Conselheiro Adelson Cavalcanti de Queiroz (representante dos servidores, 3ª gestão), que polemizou a reunião, alegando que eles a haviam confirmado. Como consequência, aprovaram uma moção de repúdio contra a atitude do Conselheiro Presidente, que foi encaminhada ao gabinete do Secretário de Educação.

Sobre o episódio, o ex-Presidente alega o seguinte:

[...] acho que pela desconfiança que os Conselheiros tinham em relação à gestão [Marta Suplicy], pelo nível de acirramento. Não sei avaliar quanto era isso, mas havia um certo atrito, isso provocou o documento, [...] provocou essa manifestação (Marcos Edgar Bassi, Presidente, 3ª gestão 2001 a 2003).

Contudo, tal fato não trouxe maiores conseqüências para o andamento das atividades do Conselho ou para a relação entre o Presidente e os demais Conselheiros segundo o ex-Presidente Marcos Edgar Bassi,

[...] acabou não sendo um problema, não chegou a ser impeditivo. Eu continuei sendo Presidente do Conselho, [...] na reunião seguinte não houve nenhuma manifestação para tirar o Presidente. [...] o empenho em tentar buscar os documentos, ainda que moroso [...], isso criou no relacionamento uma certa relação de confiança [...] [que] acabou consolidando-se nas reuniões seguintes (Marcos Edgar Bassi, Presidente, 3ª gestão 2001 a 2003).

Com a posse dos novos Conselheiros, houve sugestão para a elaboração de um curso para a formação dos Conselheiros, sendo colocada em pauta a falta de recursos materiais e de uma infra-estrutura para o funcionamento do Conselho, além disso, os Conselheiros reivindicavam a presença de um funcionário da SME para assessorar as reuniões.

Nesta 3ª gestão, os Conselheiros também agendaram reuniões extraordinárias com representantes do TCM, do Tribunal de Contas do Estado (TCE), das Secretarias da Administração e das Finanças para obterem orientações técnicas sobre como fazer a fiscalização. Ainda sugeriram que a SME fizesse as prestações de contas na forma de Relatórios, de modo a facilitar os seus trabalhos. Decidiram, ainda, realizar um seminário para discutir os recursos do Fundef.

Assim como nas gestões anteriores, esta 3ª gestão do CACS contou com a participação de representantes de diversas Secretarias Municipais. A exemplo disso, a 8ª sessão extraordinária, realizada dia 19 de dezembro de 2001, contou com a participação do Sr. Valmir Aquilino Freitas, do Centro de Informática da SME; da Sra. Maria Selma de Moraes Rocha, do chefe de Gabinete da SME e a da Sra. Leda Paulani, assessora da Secretaria de Finanças. Eles foram informar o CACS sobre a forma de gestão da folha de pagamento gerada pela Empresa de Tecnologia da Informação do Município de São Paulo (PRODAM) e sobre o pagamento de abono salarial aos professores, o qual, segundo o Sr. Valmir, não foi pago com recursos do Fundef. A Sra. Selma disse naquela ocasião que os recursos do Fundef só foram gastos com o pagamento de salários e a Sra. Leda versou sobre a movimentação bancária disponibilizando os extratos para os Conselheiros. Esta foi a terceira reunião dessa gestão e a presença desses técnicos e assessores era também uma maneira de apresentar os Conselheiros ao novo governo municipal de São Paulo.

As atividades dos Conselheiros, nesta 3ª gestão, estavam mais voltadas à formação, resultando em certa insatisfação com os resultados dos trabalhos, como aparece no desabafo do Conselheiro Antônio Luzia Dias (representante dos pais), registrado em Ata: “[...] até o momento ele não tinha visto nenhuma mudança em relação às suas expectativas quanto ao Fundef, pois achava que poderia estar participando com novas propostas uma vez que ele representa a comunidade que o cobra constantemente” (Ata da 32ª sessão). O Conselheiro Antônio (representante dos professores/Aprofem), no mesmo sentido, alega que o Fundef “poderia ter um peso maior nas decisões políticas do Secretário Municipal de Educação” (Ata 32ª sessão).

Os principais temas que fizeram parte dessa gestão diziam respeito ao pagamento de professores, pois eles identificaram que, nos casos em que os professores atuavam no ensino médio e no ensino fundamental, os mesmos eram pagos com recursos do Fundef, o que contrariava a lei nº 9.424/96, que previa a remuneração de professores em efetivo exercício apenas do ensino fundamental. Os Conselheiros se organizaram em grupos para visitar escolas e observar as folhas de pagamento e identificaram que havia pagamento de professores que atuam no ensino médio (EM) e no EF, além de professores afastados que recebiam pela fonte do Fundef. Como resultado concreto deste trabalho, os Conselheiros conseguiram retirar estes casos da folha de pagamento.

Eles também questionaram a SME sobre a presença do Centro Municipal de Ensino Supletivo (CEMES) e do Centro Municipal de Capacitação e Treinamento (CMCT) nas folhas de pagamento, onerando as contas do Fundef. Em resposta, a SME manteve o primeiro, alegando que fazia parte da Educação Básica e retirou o segundo. Frente a isto, o CACS elaborou um parecer contrário à resposta da SME, debate que apareceu em duas Atas de reuniões. Tal evento significou um momento para aprofundamento dos conhecimentos dos Conselheiros, que resolveram estudar mais legislação para fundamentar a argumentação sobre a inclusão ou não do CEMES na “folha do Fundef”. A partir das Atas não foi possível identificar qual a posição adotada pelos Conselheiros após os estudos, mas o fato é que não havia irregularidade em pagar os professores do ensino supletivo com os recursos do Fundef. Já que a remuneração de professores do EJA é permitida. Conforme o Manual de Orientação elaborado pelo MEC,

O mínimo de **60%** seja destinado à **remuneração dos profissionais do magistério** em efetivo exercício no ensino fundamental público (regular, especial, indígena, **supletivo, inclusive alfabetização de jovens e adultos**), compreendendo os

professores e os profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico [...]" (BRASIL, 2004, p. 14, grifo do autor).

Na 37ª sessão, no dia 18 de setembro de 2002, os Conselheiros discutiram sobre o fato de que, pela primeira vez, os recursos do Fundef, que até então eram gastos totalmente com a folha de pagamento, seriam gastos também em outras atividades. Ao Conselho isto pareceu ser mais um problema, pois, a partir desse momento, ele deveria estar atento e observar possíveis aplicações indevidas. Restava a interrogação sobre o que a Secretaria de Educação estava fazendo com o dinheiro que restava após realizar o pagamento de professores. Como era aplicado? Em que subprograma?

Na maioria das sessões, os Conselheiros encaminharam ofícios à SME e à SF e discutiam a ausência de respostas aos ofícios enviados. O Conselheiro Antônio (representante de professor/Aprofem) analisa a situação das escolas municipais pós-Fundef e reforça o que compreende ser o papel do CACS: “[...] não houve melhora nas escolas onde há menos qualidade e mais quantidade [...] é importante não só fiscalizar, mas tentar fazer uma aplicação correta [dos recursos]” (Ata da 37ª sessão).

Outro assunto que fez parte das reuniões foram as ausências dos Conselheiros nas reuniões, pois a maioria das mesmas contava com apenas 5 membros, em média. Este assunto apareceu em várias reuniões e, segundo as Atas, tomava um certo tempo das reuniões. Este número revela a dificuldade que esta gestão enfrentou para realizar as atividades, pois, além das desistências, eles enfrentavam a falta de designação de novos Conselheiros para substituir os que haviam sido desligados.

Um dos problemas que pode justificar, em parte, as ausências é a dificuldade de acesso dos Conselheiros ao local de reunião, que nesse período aconteciam na R. Taboão, nº10, no Sumaré. Em ofício à SME, o CACS oficializa a dificuldade enfrentada pelos representantes dos pais, pois, além de terem dificuldades para atestarem suas ausências no trabalho, também arcavam com todos os custos de transporte para participarem do Conselho. Nesta gestão, os Núcleos de Ação Educativa (NAE) auxiliaram o transporte dos pais representantes levando-os até o local em que aconteciam as reuniões.

Por parte do CACS, houve, também, a solicitação à SME de dotação orçamentária para o funcionamento do Conselho, mas não há registro do desfecho dessa solicitação, parecendo que o apoio aos Conselheiros ficou restrito ao transporte até o local das reuniões.

Sobre a elaboração do Relatório de 2001, os Conselheiros começaram os trabalhos nesta gestão. O Conselheiro Artur Costa Neto (representante do CME), que acreditava não haver desvios dos recursos do Fundef por parte da SME, enfatizava a qualidade do gasto como condição de garantia de mais dinheiro para o EF. O Relatório fora redigido pelo Presidente do CACS, Marcos Edgar Bassi (representante da SME), e lido pelos Conselheiros que solicitaram a presença de técnicos da SME para ajudá-los. Mas isso não ocorreu e, embora eles continuassem a trabalhar nos Relatórios, não houve possibilidade de conclusões por falta de dados.

Durante a 51ª sessão, ocorrida no dia 12 de novembro de 2003, os membros do CACS fizeram a discussão sobre um projeto de lei para ampliar as funções do Conselho. Esta discussão foi feita em pelo menos mais duas reuniões, o que resultou em duas propostas que foram encaminhadas para a Secretaria Municipal de Educação. Segundo o Presidente da 3ª gestão, Marcos Edgar Bassi,

[...] ao final da gestão, em 2003, ao tentarmos alterar a legislação do Conselho do FUNDEF, com o apoio da Secretária de Educação, para tentar constituir um Conselho do FUNDEF em que o Conselho passasse a ser mais pró-ativo. O Conselho poderia opinar no orçamento, sobretudo no FUNDEF, porque depois poderia aplicar na educação. Isso poderia permitir que ele visse sentido na verificação da aplicação a posteriori. Isso acabou não avançando. Redigimos um documento que foi para Secretaria, mas aí mudou a gestão, em 2004, aí não houve tempo para poder implantar. Isso requeria uma maturação, algum tempo de debates políticos do Executivo na Câmara, [...] por conta dessa expectativa frustrada dos pais. Outros fatores levaram a isso também, no próprio sindicato, a exemplo disso havia uma definição de um dos sindicalistas que aquilo era um Conselho de quinta categoria, porque não significava nada (Presidente, 3ª gestão, 2001 a 2003).

Nesta gestão, na 52ª sessão, em 03 de dezembro de 2003, houve a aprovação do Relatório de 2001 e iniciaram-se os trabalhos de análise dos Relatórios referentes a 2002 e 2003, mas não foi possível os finalizá-los devido à falta de documentação.

Ao final dos trabalhos dessa gestão, houve a suspensão por seis meses das atividades do Conselho, como relata o Presidente Marcos Bassi:

[...] exatamente porque a constituição do Conselho depende da iniciativa do Executivo municipal, associada à questão de que no Conselho do FUNDEF, o que ele produz não tem muito peso para as contas públicas, isso não era prioridade [...]. Chegou um momento que não precisava fazer e se tornou um peso, não tinha importância [para o governo municipal] (Presidente, 3ª, gestão 2001 a 2003).

Esta gestão avançou ao ter iniciativas de formação para os Conselheiros no próprio Conselho. Uma delas consistiu na distribuição e discussão da legislação e de textos sobre o Fundef, organizadas em uma apostila elaborada pelo então Presidente Marcos Bassi. Tal formação repercutiu ao ponto de formularem uma proposta de alteração das funções do CACS de São Paulo, procurando ter maior poder de intervenção na política educacional do Município. Tal proposta não foi efetivada por diversos motivos, dentre eles, a falta de vontade política em fazê-lo, mesmo esta gestão estando sob a administração de um partido que historicamente lutou pela participação do povo nas administrações. Como exemplo, teve-se estímulo a formação de Conselhos de Escola na 1ª gestão petista em São Paulo e a proposta de implantação do Orçamento Participativo. Foi nesta gestão que se verificou os mais sérios problemas para manter o CACS em funcionamento, na forma da falta de designação de novos Conselheiros e na demora para a formação do novo Conselho ao final da gestão.

4ª Gestão do CACS (2004-2006)

Na 4ª gestão, foram realizadas 30 reuniões, das quais 25 ordinárias, 4 extraordinárias e 1 sessão solene de posse, sendo que a 57ª Ata não foi localizada. Os Conselheiros nomeados foram:

Conselheiros	Segmento	“Vínculo orgânico”
Ana Maria de Jesus Barbosa Cortez	Pais	**
Antônio Braga	Professor	Aprofem
Antônio Hayashi Ferracine	Professor	**
Cristina de Souza Ribeiro	Pais	**
Dalva de Souza Franco	SME	Coordenadora de Educação
Euzimar Nunes Souza	Pais	**
Gilberto Alves de Almeida	Servidor	**
Ione Oliveira de Carvalho Maciel	Pais	**
João Alberto Rodrigues de Souza	Especialista	Sinesp
José Donizete Fernandes	Professor	Sinpeem
José Gerry Confort	Pais	**
Júlio Roberto da Costa	Pais	**
Marcos Edgar Bassi	SME	Assessor Técnico na SME
Maria Aparecida Francisco de Souza	Pais	**
Maria de Lourdes Lopes Lebre	Professor	**
Maria Ester de Camilo	Pais	**
Maria José da Silva	Pais	**
Regina Carmem Chaves	Pais	**
Rita de Cássia Alves Rosa	Pais	**
Rita Firmino	Pais	**
Rubens Barbosa de Camargo	CME	**
Sandra Aparecida Leite	Pais	**
Sidnéia Nunes de Gouveia	Especialista	**
Sonia dos Santos Natal	Pais	**
Teruyo Ogihara Hayakawa	SME	**
Vanda Maria dos Santos	Pais	**
Vera Silvia Ferreira	Servidor	**

Quadro 7 – Conselheiros da 4ª gestão (2004-2006)

Fonte: Autora, com base nas Atas do CACS

** não foi possível identificar o “vínculo orgânico”.

A sessão solene ocorreu no dia 2 de junho de 2004, com a presença da Secretária Municipal de Educação, Profª Maria Aparecida Perez. Na Ata há registro de que ela convidou os Conselheiros a participarem da elaboração do orçamento de 2005.

No quadro abaixo, em várias sessões aparece o número de Conselheiros nomeados como sendo maior do que 14, que é o determinado por lei. Este fato provavelmente deve-se à demora em desligar os Conselheiros que nunca freqüentaram o CACS. Pode-se considerar que o quadro de Conselheiros nomeados foi o mais completo de todas as gestões. Quanto à freqüência às reuniões, esta diminuiu a partir da 72ª gestão, principalmente pela ausência de representantes do segmento de pais, pois, dos cinco desligamentos que ocorreram durante a gestão, quatro foram de representantes desse segmento. Outro desligamento foi do representante do SME, Marcos Edgar Bassi, que na época era funcionário da Secretaria, na administração Marta Suplicy, tendo saído do quadro com a eleição de José Serra.

Tabela 12 – Presença dos Conselheiros nas reuniões do CACS da 4ª gestão (2004-2006)

Sessão	total de Conselheiros nomeados	total de presenças por reunião	% de presença por reunião
sessão de posse 02/06/04	14	8	57,14
53ª sessão 30/06/04	14	9	64,29
54ª sessão 07/07/04	14	10	71,43
9ª sessão extra 28/07/04	14	6	42,86
55ª sessão 04/08/04	14	7	50,00
56ª sessão 01/09/04	16	9	56,25
58ª sessão 03/11/04	13	10	76,92
59ª sessão 01/12/04	13	9	69,23
60ª sessão 26/01/05	13	7	53,85
61ª sessão 09/03/05	14	12	85,71
62ª sessão 30/03/05	13	10	76,92
sessão extra 20/04/05	14	7	50,00
63ª sessão 27/04/05	10	7	70,00
64ª sessão 25/05/05	13	5	38,46
65ª sessão 01/06/05	13	6	46,15
66ª sessão 29/06/05	11	9	81,82
67ª sessão 27/07/05	14	12	85,71
sessão extra 20/07/05	14	5	35,71
68ª sessão 31/08/05	14	10	71,43
69ª sessão 28/09/05	14	10	71,43
70ª sessão 26/10/05	14	9	64,29
71ª sessão 30/11/05	14	10	71,43
72ª sessão 14/12/05	14	6	42,86
73ª sessão 08/02/06	14	8	57,14
74ª sessão 22/02/06	16	5	31,25
75ª sessão 29/03/06	16	9	56,25
76ª sessão 26/04/06	16	8	50,00
sessão extra 17/05/06	16	8	50,00
77ª sessão 31/05/06	14	6	42,86

Fonte: Autora, com base nas Atas do CACS.

Quanto ao processo eleitoral, candidataram-se para Presidente do Conselho os senhores Gilberto Alves de Almeida (representante dos servidores), José Donizete Fernandes (representante de professor/Sinpeem) e Júlio Roberto da Costa (representante dos pais). Para 1º e 2º secretários, Ana Maria de Jesus Cortez (representante dos pais), Antônio Braga (representante dos professores/Aprofem) e Antônio Hayashi Ferracini (representante dos professores). A eleição ocorreu na 53ª sessão, a primeira após a posse, na qual foram eleitos Gilberto Alves de Almeida (servidor) para Presidente, José Donizete Fernandes (professor/Sinpeem) para 1º secretário e Júlio Roberto da Costa (pais) para 2º secretário.

Ainda nessa reunião, os Conselheiros receberam uma planilha com a movimentação financeira de 1998 a 2003, de modo a iniciar os trabalhos para a elaboração dos Relatórios. E

contou com a presença da responsável pelo orçamento da SME, a Sra. Márcia²⁰, que explicou como funcionava o orçamento desta Secretaria aos Conselheiros.

Nesta gestão, além de acompanhar os gastos realizados com o dinheiro do Fundef e fiscalizar o Censo, passou a estar sob a responsabilidade do CACS a análise do Plano de Aplicação de instituições que receberam recursos do PAED através da Lei n.º 10.845, de 05 de março de 2004, e PNATE, pela medida provisória nº 173, de 26 de março de 2004. Os Conselheiros fizeram várias reuniões, inclusive extraordinárias, para terminarem esses trabalhos a tempo; havia muita incerteza sobre os novos procedimentos. Estas reuniões foram realizadas com certa urgência, pois o prazo para entrega dessas análises estava acabando e, caso não o fizessem, as instituições teriam seus repasses financeiros suspensos.

Os Conselheiros reivindicavam da SME junto ao CME maior infra-estrutura para a realização das reuniões, assim como funcionários para acompanharem as reuniões e fazerem as Atas. A primeira reivindicação foi aceita, mas a segunda (sobre as Atas), não foi atendida mediante a alegação de que a mesma deveria ser redigida pelos secretários do CACS, como consta no Regimento Interno. Diante desse impasse, surgiram discussões sobre a alteração da legislação para garantir que um funcionário fosse responsável por isso. De qualquer forma, em algumas reuniões, observou-se que as Atas foram escritas por alguma funcionária que não fazia parte do Conselho.

Fica evidente na fala de Marcos Edgar Bassi, agora membro do Conselho, representando a SME, que não se tratava somente dessa questão de infra-estrutura. A proposta de mudança na Lei de regulamentação do CACS tinha também o objetivo de ampliar a discussão sobre o acompanhamento dos recursos da Educação “[...] no que diz respeito a maior abrangência de acompanhamento e da representatividade [...]” (56ª Ata). Por isso, os Conselheiros reivindicaram a retomada da discussão sobre a revisão da legislação municipal.

A 58ª sessão, de 3 de novembro de 2004, contou com a presença das assessoras Sheila Maria Alves de Melo e Carmen Silva Pagotto, da SF, e de José Police Junior, assessor geral do orçamento. Ele informou que os Relatórios e os quadros demonstrativos de 2002 e 2003 “não foram informatizados, o que torna o trabalho de análise mais rudimentar” (58ª Ata). Os Conselheiros solicitaram, mais uma vez, a presença da Secretária Municipal de Educação, Maria Aparecida Perez, ao Conselho, sendo que dessa vez seria a última oportunidade de a

²⁰ O nome completo da assessor não apareceu registrado em Ata.

Secretária comparecer, pois o mandato do PT estava no fim e foi eleito José Serra como Prefeito de São Paulo, em outubro de 2004.

A 4ª gestão apresentou uma novidade quanto à reivindicação de condições para a participação. Os pais contaram com o auxílio para o transporte até o Conselho, fornecido pelos NAEs. Mas, na última reunião do ano de 2004, houve a suspensão desse auxílio, o que impediu os Conselheiros Júlio Roberto da Costa (representante dos pais) e Sônia dos Santos Natal (representante dos pais), vinculados à subprefeitura de São Mateus, Ana Maria de Jesus Barbosa Cortez (representante dos pais) e Maria José da Silva (representante dos pais), da subprefeitura da Penha, continuarem no CACS. Todos alegaram que a suspensão do serviço dificultou a presença deles nas reuniões. De fato, os quatro representantes de pais saíram do Conselho antes de terminarem os seus mandatos.

A 60ª sessão ocorreu no dia 26 de janeiro de 2005, após a posse de José Serra, como Prefeito do Município de São Paulo, que nomeou o Prof. Dr. José Aristodemo Pinotti para a pasta da Educação. Na ocasião, os Conselheiros fizeram o exame das contas de 2002, 2003 e 2004 e solicitaram a presença de técnicos da SME para explicar as dúvidas em relação aos demonstrativos de pagamento.

No início do ano, as expectativas dos Conselheiros eram grandes com a mudança de administração, por isto enfatizaram em Ata a necessidade de a nova administração não cometer os mesmos erros das administrações anteriores que, não forneciam com clareza os dados solicitados por este Conselho (Ata da 61ª sessão). A falta de informações e a demora em disponibilizar os dados foram identificadas como comportamento sistemático de todas as gestões municipais, em todo o período de funcionamento do CACS.

Pela primeira vez no CACS, houve o pedido de desligamento do Presidente do Conselho, Gilberto Alves de Almeida (representante de servidor), o qual alegou motivos profissionais. Em seu lugar foi eleito o Conselheiro João Alberto Rodrigues de Souza (representante de especialista) do Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo (Sinesp). Esta eleição significou a ocupação da Presidência do Conselho por um representante sindical, pois, até aquele momento, os Presidentes do CACS eram representantes da administração municipal.

Quando começaram a analisar a prestação de contas do Fundef, os Conselheiros identificaram a presença de contratos com os Centros Educacionais Unificados²¹ (CEUs), que são complexos educacionais compostos por uma Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF), uma Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI), um Centro Educacional Infantil (CEI) e equipamentos de cultura, esporte e lazer. Desse modo, dependendo do serviço contratado, os recursos do Fundef poderiam ter sido utilizados pelas demais escolas, não somente pela EMEF. O CACS encaminhou ofícios à SME pedindo esclarecimentos sobre essa questão. Foi constatado que os CEUs apresentavam despesas realizadas com o dinheiro do Fundef, como o pagamento de cursos de aperfeiçoamento e despesas com manutenção e vigilância. Além desse problema, eles identificaram, também, gastos com professores que não eram do ensino fundamental.

No ano de 2004, verificou-se que os recursos do Fundef não foram gastos totalmente com o pagamento de professores, mas, também, com “transporte escolar, aquisição de equipamentos de informática e formação de profissionais de ensino fundamental” (Ata 65ª sessão).

Para elaborar este Relatório de 2004, os Conselheiros enfrentaram uma série de dificuldades, como as que seguem listadas pelo Presidente João Alberto Rodrigues de Souza (representante de especialista/Sinesp): a) a morosidade burocrática no fornecimento das informações; b) dados incompletos, gerando novos ofícios para a complementação das informações; c) alteração dos membros do Conselho, principalmente dos representantes de pais. (Ata 65ª sessão).

Os problemas enfrentados nesta gestão não foram diferentes dos relatados nas outras gestões, mesmo com orientações políticas diferentes. Ao que parece, a transparência, a disponibilização dos dados e o fortalecimento do CACS não foi prioridade em nenhum dos três governos municipais.

Como esta gestão esteve atuando ao mesmo tempo em que ocorria a tramitação, no Congresso e na Câmara, de propostas sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), este debate permeou várias sessões, algumas vezes até para explicar aos Conselheiros o que seria este novo Fundo.

²¹ A cidade de São Paulo possui 21 Centros Educacionais Unificados (CEUs), que começaram a funcionar em 2003.

As discussões ocorridas geraram uma moção encaminhada ao Congresso Nacional que apoiava a inclusão das creches no Fundeb.

A 4ª gestão do CACS foi a que mais aprovou Relatórios, pois os Conselheiros aprovaram os de 2002, 2003 e 2004 ao final do mandato, em 2006, haviam redigido uma versão preliminar do Relatório Anual de 2005.

As atividades do Conselho foram encerradas na 77ª sessão, realizada em 31 de maio de 2006, data em que a maioria dos Conselheiros completava dois anos de mandato. Até serem nomeados novos Conselheiros, passaram-se seis meses de paralisação do funcionamento do CACS. Em outubro de 2006, foram nomeados os novos membros do CACS, cujo mandato seria de dois anos ou até a implantação do Fundeb conforme a Ata, mas a Portaria nº 3.983 de 24 de outubro de 2006, que designou estes Conselheiros não afirma isto, nela o mandato durará dois anos. Tanto é que as reuniões continuaram a acontecer até maio de 2007, mesmo com a aprovação do Fundeb.

Para compor a 5ª gestão foram nomeados:

Conselheiros	Segmento	“Vínculo orgânico”
Antônio Braga	Professor	Aprofem
Antônio Hayashi Ferracini	Professor	**
Deise Amaral Nascimento	Pais	**
Elizabeth Góis Pezzi Caldeira	Pais	**
Ivone Aparecida Francisco	Pais	**
João Alberto Rodrigues de Souza	Especialista	Sinesp
José Gerry Confort	Pais	**
Márcia Christina Spatari	SME	**
Márcia da Silva Vinhas	Professor	**
Maria Aparecida F. dos Santos	Pais	**
Rita Firmino	Pais	**
Rubens Barbosa de Camargo	CME	**
Sidnéia Nunes de Souza	Especialista	**
Vera Sílvia Ferreira	Servidor	**

Quadro 8 – Conselheiros da 5ª gestão (2006)

Fonte: Autora, com base nas Atas do CACS.

** não foi possível identificar o “vínculo orgânico”.

A partir de agora serão feitas considerações sobre as quatro gestões apresentadas, de modo, a identificar as continuidades e rupturas que elas apresentam entre si e com as experiências dos CACS, até aqui conhecidas. Para isso, utilizaram-se quatro categorias para a análise, são elas: a participação, dinâmica/funcionamento, formação e importância do CACS.

Conclusões gerais da análise das gestões

Participação

A participação sob a forma da presença física e da atuação política interfere diretamente na qualidade das discussões, pois, o Conselho funciona mediante debates, que são realizados em cada sessão. As ausências dos Conselheiros às reuniões do CACS causam dificuldades para o andamento do mesmo, e em São Paulo, não foi diferente.

Quanto à relação entre a participação e a atuação dos Conselheiros, a forma de indicação deles tornou-se um complicador na medida em que não há clareza sobre como ela é feita. O que um Conselheiro explicita em entrevista é que, segundo ele:

Os pais que vinham como Conselheiros, muitos deles eram pinçados para vir, e o governo usava de suas armas para manter uma maioria e, por muitas vezes, esses Conselheiros apareciam só para discussões de interesse do governo. Os pais tinham muita dificuldade para participar, então eu considero a participação dos pais, da primeira gestão e no início da segunda gestão [...] ela é um tanto quanto inócua, tendo em vista que sua participação em reuniões, eram participações praticamente de presença e não de conteúdo. [...] não tinha essa participação mais aprofundada (Adelson Cavalcanti de Queiroz, representante dos professores/Sinpeem, na 1ª gestão (1998 até 2000) e de servidor na 3ª gestão, 2001 a 2003).

A presença dos pais era muitas vezes criticada e qualificada como uma participação “menor”, devido às suas dificuldades de entendimento a respeito do que era discutido sobre a legislação e a análise contábil, que fazem parte das funções dos Conselheiros.

Por outro lado, um Conselheiro do mesmo sindicato tinha uma visão diferente sobre a participação dos pais no CACS. Segundo ele, apesar de a indicação ser realizada pelo Prefeito e de não haver controle sobre ela, isso não significava que nas reuniões esses pais estivessem a favor do governo, porque

[...] o Conselho [...], ele não é um local de decisão, é um local de tentativa de consensuar, enfrentando uma maioria que é maioria governamental, então você é minoria nesse Conselho, mesmo articulado com os demais sindicatos, articulados com a APROFEM, com SINESP, com um ou outro pai e [...] nós não estávamos ali para dar absolvição aos gastos que o governo fazia com relação a verba da educação. Essa tentativa de trazer para o seu lado pessoas que são, no caso os pais, que percebem a importância da verba na educação e que, portanto, mesmo sendo indicado pelo governo, tende a se posicionar com você, isso é muito importante. Esse exercício de argumentar e convencer o outro da necessidade de fiscalizar o

Executivo, é só um exercício de embate, onde você sabe que o governo tem a maioria, mas o debate é necessário, não para vencer, mas para fazer o debate para apontar que a sociedade tem condições de fiscalizar, tem condições de entender, isso é extremamente importante (José Donizete Fernandes, representante dos professores/Sinpeem, na 3ª gestão, 2001 a 2003).

Apesar de haver reclamações sobre a presença dos representantes de pais, a contagem das faltas localizou que o problema eram as desistências. Por ser o segmento com maior número de representantes (6 membros), a presença de um pai faltoso não deveria impedir os trabalhos, visto que os demais poderiam comparecer.

No entanto, verificou-se que as desistências dos representantes dos pais às reuniões assumem um número alto em relação ao número de Conselheiros. Para ilustrar esta situação, temos: na 1ª gestão, dos seis representantes de pais, três desistiram; na 2ª gestão de seis representantes, quatro não terminaram; já a 3ª gestão, de sete nomeados, quatro não completaram o mandato e, na 4ª gestão analisada, dos quinze pais que foram nomeados, apenas três cumpriram o mandato interno.

A questão da presidência do CACS pode ser considerada outro fator dificultador, pois os sindicatos reivindicavam-na, mas havia quase que um acordo implícito de que a presidência deveria ser ocupada por algum representante do governo, tanto que, em três das quatro gestões analisadas, a presidência esteve com representantes do governo.

Esta disputa foi narrada pelo Conselheiro,

Nós da sociedade civil e do sindicato, em todos os mandatos reivindicamos a presidência do Conselho, mas, em nenhuma dessas [gestões] o governo nos deixou assumir a presidência, tendo em vista que o governo tinha a maioria no Conselho (Adelson Cavalcanti de Queiroz, representante dos professores, na 1ª gestão (1998 a 2000) e de servidor na 3ª gestão, 2001 a 2003).

O Presidente da 3ª gestão, Marcos Bassi, também afirma que havia um certo acordo antes da eleição de Presidente.

A presidência é uma função importante dentro do Conselho, pois cabe ao Presidente organizar as pautas, encaminhar os ofícios, enfim, a própria organização do CACS. Ter um representante do governo na presidência pode interferir no processo de transparência requisitado ao controle e acompanhamento, ou no empenho em cobrar firmemente os documentos para o exame das contas.

No caso do CACS de São Paulo, os Relatórios estiveram atrasados até a 4ª gestão, que não justificaria a hipótese levantada, já que o julgamento das contas estava atrasado.

A 2ª gestão preocupou-se em analisar os Relatórios atrasados referentes aos anos de 1998/1999 e os de 2000/2001. Durante esta gestão, ocorreu a renúncia coletiva dos Conselheiros, sob a alegação de que, com a mudança de Prefeito, não fazia sentido eles continuarem, pois, o novo secretário “tem o direito” de querer outros Conselheiros. Além disso, eles não encontraram condições para realizarem seus trabalhos devido à dificuldade para acessar os documentos e o modo como era feito o acompanhamento do Fundef.

A esse respeito, em pesquisa sobre o Conselho do Fundef de São Paulo, Romualdo Portela de Oliveira e Silvia Bornholdt acreditam que,

A relação de cumplicidade que se estabeleceu entre os membros do Conselho parece ter prejudicado seu funcionamento como um órgão de Controle Social, pois o vínculo estabelecido dificultou o questionamento de decisões e explicações dadas especialmente pelas representantes do CME e da SME, que assumiram papéis chave no funcionamento do órgão. Essa cumplicidade determinou, também a tomada de decisões sempre em caráter coletivo e que geralmente eram “sugeridas” pela Presidente e acatadas por todos em nome da união do grupo, e não necessariamente dos interesses dos representados pelos membros. Por essa prática não aflorou a diversidade de interesses que se esperaria presente no Conselho (OLIVEIRA & BORNHOLDT, 2001, p. 9).

Esta postura demonstrou a fragilidade do Conselho naquele momento, lembrando que tal fato ocorreu em 2001, três anos após a implantação do CACS de São Paulo, o que sugere que naquele momento não estava clara a real função do Conselho, ou seja, acompanhar os gastos do Município com os recursos do Fundef e identificar alguma irregularidade. Os representantes confundiram o fato de serem nomeados pelo Prefeito com a obrigação de obedecerem à estrutura de poder da Secretaria Municipal de Educação. Talvez fosse uma dificuldade em separar e compreender que o CACS tem algumas especificidades, pois, mesmo dentro da esfera política, ele não deve ficar a serviço dos governantes.

Esta gestão elaborou o Relatório referente ao ano de 2000 e identificou uma série de irregularidades, de modo que o comportamento demonstrado acima parece não repercutir na análise das contas do Fundef.

Este caso ilustra como a participação em um Conselho que não delibera e somente acompanha a aplicação dos recursos pode sofrer diferentes interpretações, de acordo com os

sujeitos envolvidos. O fato de as ações do Conselho não causarem impactos à SME e à SF pouco interfere nas ações dessas secretarias.

Além disso, a própria dificuldade que os Conselheiros têm em compreender o que fazem ali é outro complicador, como observa o relato de Marcos Bassi:

[...] um dos fatores foi exatamente essa dificuldade dos Conselheiros, sobretudo de pais e mães de entender e poder se apropriar desse linguajar. Dessa coisa de dominar o orçamento, de dominar esse linguajar e poder participar efetivamente. A maior dificuldade era de conseguir associar a expectativa que ele tinha de vir pro Conselho e olhar o orçamento e notar isso na escola, que a atuação dele no Conselho pudesse fazer com que a vida escolar melhorasse, isso eles demonstravam com toda a insatisfação que eles não conseguiam ver essa associação. Os sindicatos tinham uma visão de qualidade que era diferente da visão dos pais, os pais queriam ver professor na sala de aula, não faltando tanto e os professores queriam ver a questão salarial, era uma disputa diferente de qualidade educacional que não chegava a entrar num atrito porque os pais e as mães não tinham capacidade política de se defrontar e fazer esse debate com os próprios professores, e os próprios professores representantes do sindicato não faziam uma disputa política, porque sabiam também da fragilidade dos pais, tinha uma como se fosse [...]. condescendência. Mas havia insinuações disso. Os pais defendendo que os professores faltavam, que não faziam a aula direito e os professores defendendo que as questões eram salariais, não havia uma tentativa de conciliar essas duas coisas (Marcos Edgar Bassi, ex Presidente da 3ª Gestão, 2001 a 2003).

A Conselheira Dalva Souza Franco corrobora as afirmações de Marcos Bassi, sobretudo, no que diz respeito à participação dos pais e dos professores. Em seu relato, demonstra como foi essa dinâmica,

Eu já tinha um conhecimento, [...] se você tem um Conselho que tem pessoas que não entendem, você tem que respeitar essas pessoas, que no caso eram os pais e o representante dos professores [que] não tinham conhecimento suficiente. Então essas pessoas foram respeitadas (Dalva de Souza Franco, representante da SME, 4ª gestão, 2004 a 2006).

A Conselheira atribui à falta de vontade política o desempenho das atividades do Conselho.

Na verdade assim, eu acho, que o poder público não faz, não facilita a análise das contas pelo Conselho (Dalva de Souza Franco, representante da SME, 4ª gestão, 2004 a 2006).

Do ponto de vista pessoal, a participação no CACS, mesmo com toda essa dificuldade, tem uma conotação de prestígio entre os representantes, conforme o relato de José Donizete:

Bem, ir para um Conselho da importância que tem para a cidade de São Paulo, primeiro revela que a gente tem prestígio dentro dos componentes do sindicato, tem o mínimo de capacidade para fazer isso. Agora o principal crescimento é meu [...] (representante dos professores/Sinpeem 4ª gestão, 2004 a 2006).

Além desse fator, apresenta importante espaço de aprendizagem, conforme declara Marcos Bassi,

[...] hoje eu estou levando a aprendizagem dessa discussão mais técnica do orçamento, tem uma dimensão que eu não explorei bem que é uma discussão política que traz o Conselho o fato de eu poder escolher pessoas do sindicato e o que leva a discussão do Conselho Municipal não ter autonomia do ponto de vista da sua constituição, de certa forma ele tem o peso do Executivo, da forma, que ele é montado e da forma que ele vai favorecer o governo, o governo municipal. Consegue fazer isso e não é só em São Paulo ainda que em São Paulo tenha nessa gestão da Marta (Suplicy) tenha convidado os sindicatos e não trazido professores diretamente da rede, isso gerou uma demanda política que traz esse debate que eu considero importante, e mostra qual a fragilidade do Conselho do FUNDEF. O fato de a construção do Conselho esvaziar sua autonomia, numa gestão democrática, a partir do Conselho (Marcos Edgar Bassi, ex-Presidente da 3ª Gestão, 2001 a 2003).

Por outro lado, há aqueles que se decepcionaram com a participação no CACS como a representante da SME, Dalva Franco, que participou por seis meses e disse:

[...] foi um pouco frustrante, porque quando eu me candidatei a participar como Conselheira do Fundef, eu queria entender um pouco melhor como é que acontecia essa análise das contas (Dalva de Souza Franco, representante da SME, 4ª gestão 2004 a 2006).

Participar de um Conselho como o do Fundef pode ser uma experiência que traz benefícios que superam o próprio Conselho, como nos diz o Conselheiro Júlio:

Ajudou, porque como eu te falei quando eu comecei a trabalhar com Educação, meu mundo era muito pequeno, eu tinha parado de estudar, voltei a estudar nesse período, parei de beber, e aí eu comecei a dar aula de futebol. Quando inaugurou os CEUs eu “estava dentro” carreguei móveis, carreguei cadeiras, fiz amizades importantes,[...] mudei muito graças a Deus (Júlio Roberto da Costa, representante de pais da 4ª gestão, 2004 a 2006).

Para mim foi muito bom, porque assim eu aprendi muita coisa na Educação, por isso mesmo, que eu fui voluntário no CEU. Achava ótimas as reuniões. Eu sempre gosto de ir e sou um pai que se meu filho falar tem reunião três vezes por semana, eu vou três vezes por semana (Júlio Roberto da Costa, representante de pais da 4ª gestão 2004 a 2006).

Na transição da 4ª gestão, no ano de 2005, com o ingresso do governo Serra/Kassab, houve a suspensão do transporte oferecido aos Conselheiros representantes dos pais, dificultando a sua participação. Conforme relato do representante desse segmento,

[...] no começo era bom, enquanto a gente tinha a administração do PT, tinha um carro para ir, o [Conselho] FUNDEF, não te dá nada, nem a passagem. E era bom porque tinha um carro para mim, vinha me buscar em casa vinha me trazer, aí mudou a administração. Tinha que pôr do meu bolso isso foi muito ruim para mim porque eu estava desempregado. (Júlio Roberto da Costa, representante de pais, 4ª gestão, 2004 a 2006).

Este Conselheiro desistiu de participar do Conselho por falta de condições de financiar o próprio transporte. Tal fato demonstra a fragilidade que a participação desse segmento está sujeito, pois o transporte significava alguma condição mínima de comparecimento às reuniões.

Dinâmica/funcionamento

A dinâmica de funcionamento do Conselho ao longo das gestões é fortemente identificada com a forma em que ela foi constituída e, ainda, de acordo com a gestão do Presidente do CACS, este parece imprimir suas características na condução das atividades. Como exemplos, tem-se o caso da renúncia coletiva na 2ª gestão, o. Ou então com o tempo gasto com formação na 3ª gestão e a rapidez em elaborar os Relatórios da 4ª gestão, que conseguiu regularizar as análises, cuja organização com os documentos do Conselho pode ser observada em campo. Mas, cada gestão lidou com problemas semelhantes e agiu conforme era possível em seu respectivo período.

Durante a 1ª gestão, houve a elaboração do Regimento Interno. Embora não tenham redigido o Relatório Anual de análise das contas, os Conselheiros dessa gestão foram os responsáveis por organizar e dar o formato que o CACS teve em 2006. Coube a eles forjar um modelo de Conselho que era desconhecido até então.

O Conselheiro Adelson, que participou da redação desse documento, relata que

[...] o regimento por nós construído no passado, [...] deve ser aprimorado, deve ser acertado de forma mais profunda e com maior participação da sociedade civil. Eu acho que o governo não pode ter maioria em um Conselho que está fiscalizando seus próprios atos, aí fica “carta marcada”, sem desmerecer nenhum governo, mas eu estou falando isso no geral, [...] a sociedade civil tem que ter a maior parte de participação nesses Conselhos e os sindicatos, porque a lei não obriga que o sindicato faça parte, nós conseguimos isso na luta, o sindicato deve [...] na lei fazer parte do Conselho do FUNDEF (Adelson Cavalcanti Queiroz, representante dos professores/Sinpeem na 1ª gestão, 1998 a 2000, e de servidor na 3ª gestão, 2001 a 2003).

A 2ª gestão, apesar das dificuldades com a documentação, trabalhou para fazer o Relatório, do ano de 2000, sendo as representantes da SME e do CME suas principais responsáveis pela redação do documento, tendo-o aprovado ao final da gestão, antes da renúncia coletiva.

Nem todo mundo entendia, todos enfrentávamos muita dificuldade em relação a isso, eu tinha um pouco mais de facilidade porque tinha um costume maior, porque trabalhava com a assessoria técnica da Secretaria, mas as pessoas que vinham de fora enfrentavam uma grande dificuldade, não conseguiam entender a diferença entre dotações orçamentárias, ou por que se gastava mais com isso do que com aquilo, [...] porque o repasse demorava, tinha sempre atraso no depósito em conta própria, [...], os colegas tinham muita dificuldade (Iraíldes Meira Pereira, representante do CME, Presidente da 2ª gestão, 2000 a 2001).

A 3ª gestão preocupou-se mais com a formação dos Conselheiros, pois, em sua concepção, a compreensão técnica do que deveriam analisar era um dos principais empecilhos já identificados pelas 1ª e 2ª gestões. Para isso, eles contaram com a presença de representantes do TCM, da SME e da SF que, aliás, pouco esclareceu as dúvidas dos Conselheiros.

Já a 4ª gestão parece ter acumulado alguma experiência, pois conseguiu aprovar três Relatórios relativos aos anos de 2002, 2003 e 2004, além de fazer a análise das prestações de contas de instituições que receberam dinheiro do PAED, do PNATE e do PEJA, que passaram a ser de responsabilidade do Conselho.

As reclamações sobre a falta de documentos é verificada em todas as gestões, como se observa no relato da Conselheira: “[...] quando nós deveríamos começar a analisar as

planilhas, não tínhamos os documentos [...]” (Dalva de Souza Franco, representante da SME, 4ª gestão, 2004 a 2006).

Além desses problemas, havia aqueles associados ao registro das atividades desenvolvidas no Conselho: sobre esse aspecto o Conselheiro afirma que

[...] muitas das nossas reuniões, nós gastávamos muito tempo com a análise das Atas, porque as Atas nem sempre expressavam o conteúdo da reunião e praticamente eram distorcidas algumas falas e a reunião seguinte, muitas vezes, ela era de correção de Ata, para tentar chegar no teor mais próximo daquilo que havia acontecido (Adelson Cavalcanti Queiroz, representante dos professores/Sinpeem na 1ª gestão, 1998 a 2000, e de servidor na 3ª gestão, 2001 a 2003).

Esse tempo destinado a tais correções poderia ser aproveitado em discussões de outra natureza. Talvez essas Atas apresentassem problemas para a aprovação devido à falta de prática do secretário em elaborar tal documento.

Formação

Quanto à formação, a Presidente da 2ª gestão relatou em entrevista que “penaram” em elaborar até uma cartilha em conjunto com o MEC e o Tribunal de Contas “para que todos entendessem um pouco mais, qual era nosso real papel em relação a esse acompanhamento” (Iraildes Meira Pereira, representante do CME, Presidente da 2ª gestão, 2000 a 2001).

Outro aspecto que se destacou nas entrevistas era a falta de formação devida à ausência de uma preparação inicial para os Conselheiros antes de comporem o Conselho. Assim, era necessário fazer a formação ao longo do processo, o que demandava tempo e gerava repetição de informações, pois havia o ingresso de Conselheiros ao longo das gestões.

Quanto ao momento de formação, pela Secretaria, pelo lado do governo nós não tivemos muita coisa não, parece-me que foram três momentos só, de formação, e muito questionáveis pelos sindicatos, até porque, fora do que estava sendo oferecido ali para o Conselheiro, pelo menos no caso do SINPEEM, aqui nós já fazíamos essa formação, com relação à participação de nossos diretores, [...] em questionamentos que pudessem acontecer com relação ao FUNDEF, com relação à aplicação da verba da Educação, em especial o FUNDEF, então, nós fazíamos, e fazemos, uma formação em nível sindical e propusemos que o governo fizesse isso para os pais e etc, etc... (Adelson Cavalcanti Queiroz, representante dos professores/Sinpeem na 1ª gestão, 1998 a 2000, e de servidor na 3ª gestão, 2001 a 2003).

A 3ª gestão atuou preocupada com a formação dos Conselheiros, elaborando apostilas e debatendo a legislação própria e as obrigações do Conselho em diversas reuniões. Não que as gestões anteriores não tivessem feito também alguma formação, mas a leitura das Atas demonstrou que esta foi a gestão que mais enfatizou essa questão.

O Presidente do Conselho era Marcos Edgar Bassi, e este havia sido convidado para trabalhar na Assessoria Técnica da SME. Como tinha conhecimento sobre o tema, já que possui formação inicial em Economia e fez doutorado sobre a implantação do Fundef, foi indicado como o representante da SME no Conselho. Uma das principais preocupações de sua gestão foi com a formação dos Conselheiros, inclusive foi o que fez primeiramente. Seu trabalho consistiu em elaborar

[...] uma espécie de manual com várias legislações, documentos ou textos que ajudassem o Conselho a entender com tudo que ele estava lidando. Os pais, os professores, [...] supondo que o pessoal dos sindicatos tivesse uma preparação do ponto de vista de conhecer o orçamento, e tudo acaba se mostrando que não é bem assim. Eles também não têm, eles têm mais uma formação política, de participação de sindicato, de disputa de defender teses, mas do conhecimento da linguagem do orçamento público [...]. Eu mesmo construí isso aos poucos, eu conhecia o orçamento mas não as minúcias do orçamento e fui ver isso na gestão como técnico, o fato de eu estar lá dentro [da SME] foi dando essa oportunidade de ter contato, mas nas reuniões do Conselho do FUNDEF percebia-se que, a nomenclatura, o linguajar, as classificações orçamentárias, o entendimento da própria legislação constitucional sobre o financiamento, tudo isso era de difícil entendimento [...]. (Marcos Edgar Bassi, ex-Presidente da 3ª gestão, 2001 a 2003).

Dentre as principais dificuldades estava o linguajar técnico que os Conselheiros não dominavam. Este tema sobre financiamento da educação afasta o cidadão no primeiro momento, já que parece ser muito distante do cotidiano da maioria da população. E o Conselheiro considera que “é natural que seja assim. Você está lidando com um linguajar que não é comum para a população. Ele não chega na escola, o linguajar do orçamento não chega [...]” (Marcos Edgar Bassi, ex-Presidente da 3ª gestão, 2001 a 2003).

Assim como descreve a representante da SME, a dinâmica das reuniões era basicamente a mesma e contava com o Presidente e os secretários para organizar as pautas, as Atas, mas isso não significava que os demais Conselheiros não participavam da elaboração da pauta. Durante as reuniões, o Presidente era o responsável por conduzir as discussões, como explica Dalva de Souza Franco:

[...] na verdade, nós não entendíamos direito como era aquele processo. Então o Marcos Bassi (que na época estava coordenando o grupo) ele trazia pra gente as questões. Ele explicou um pouco como seria a análise. No começo essas reuniões seriam mesmo para discutir qual seria o processo de ação do grupo, porque além de mim que não entendia muito, tinha os pais que nunca tinham participado e que não sabiam como era. Tinha toda uma discussão para entendimento do processo, isso levou algum tempo, levou algumas reuniões nessa organização (das atividades) (Dalva de Souza Franco, representante da SME, 4ª gestão, 2004 a 2006).

Tal fato também foi verificado em outras gestões, como podemos observar na entrevista de João Alberto Rodrigues de Souza, que atuou como representante dos especialistas/Sinesp do qual o primeiro trabalho consistia em construir o conceito de Conselho diferentemente daquele que se conhece popularmente:

Primeiro a noção de Conselho que as pessoas, principalmente na educação, os Conselhos nas escolas são órgãos deliberativos e a grande maioria dos Conselhos que você vê pela cidade são Conselhos gestores. Então o pai e mesmo o funcionário de educação tem a expectativa de que um Conselho se faz dar normas, diretrizes, “lutar” para beneficiar seu filho, a escola dele, a região, o ensino municipal como um todo. Quando essas pessoas que têm essa visão, que é a do senso comum de Conselho, chega no Conselho do FUNDEF e tem esse primeiro choque de perceber que primeiro precisa conhecer um monte de leis, para entender como as coisas são feitas. Segundo choque, é um trabalho de matemática, porcentagem, conta, per capita, são coisas que não são do dia-a-dia do trabalho dos educadores e dos pais e não tem um manual, então acaba sendo um trabalho dos Conselheiros mais antigos do pessoal que tem um pouco mais de experiência lidar com essa formação (João Alberto Rodrigues de Souza, representante dos especialistas/ Sinesp 3ª gestão, Presidente na 4ª e 5ª gestões).

As primeiras reuniões das gestões privilegiavam a formação do grupo para então atuarem na fiscalização e no controle das contas. Mas a complexidade do Conselho de uma cidade como São Paulo esbarrava em problemas da administração. Como exemplo, Marcos Edgar Bassi cita a folha de pagamento, que

[...] tem uma complexidade a folha de pagamento de São Paulo, que é difícil mesmo o pessoal do setor da folha explicar para gente então a gente buscava no órgão central, no caso, a gente tentou contato com a... [...], a PRODAM, e o pessoal da [Secretaria] Administração pra vir e falar sobre o orçamento e chegamos a montar internamente uma comissão feita com vários representantes de várias Secretarias para discutir, a questão da folha, e assim mesmo que ela tem uma dinâmica de débito e crédito, que se tem faltas acumuladas e se vai vir débito pra frente, que vai criando um volume de informações numa data que é difícil decifrar, isso era a maior dúvida, porque a folha é o principal documento de análise do Conselho do FUNDEF. Então tinha que entender isso, isso é um dos motivos que foram

convidadas pessoas para ir lá, e foi gente do orçamento, teve uma pessoa que era diretor do orçamento de finanças, foi falar sobre orçamento [...] (Marcos Edgar Bassi, ex- Presidente da 3ª gestão, 2001 a 2003).

Ao mesmo tempo havia a preocupação por parte do ex-Presidente em facilitar a análise dos dados para os Conselheiros, na medida em que

[...] tentava facilitar os demonstrativos, tentava trazer para o FUNDEF e deixar um pouco mais facilitado, o mais concentrado a informação, uma leitura que nós fazíamos por exemplo e o demonstrativo dos 30% [...] tentávamos ler o demonstrativo todo e dentro dele entender o FUNDEF especificamente. Então precisava ler a classificação orçamentária, precisava entender a própria legislação federal e municipal de financiamento e isso facilitou o entendimento, ainda que houvesse confusão sobretudo por parte dos pais e das mães, que tinham muito mais dificuldades, e também porque era a categoria de representantes que mais rodízio fazia. Os diretores de sindicato, de certa forma, estavam “liberados” para estarem na reunião, mas os pais [...] não tinham essa relação, então tinham o maior rodízio, isso [...] de um reforço na informação, nova formação ainda que fosse adiado para frente, mas que exigia uma atenção para esse dado de um modo geral facilitou, acho que de um modo geral a questão de ter a informação mas o documento em si, o Relatório do Conselho da FUNDEF não ter efeito para aprovação para novas compras públicas, no fim não faz o vínculo da formação. Se o Relatório fosse reconhecido, se tivesse um peso, a formação se mostraria muito mais evidente porque o Relatório, demonstraria os questionamentos, mais evidentes da formação, como não tinha esse efeito prático, a gente não consegue traduzir completamente a formação, não é a toa que eu acabei sendo o autor principal do Relatório (Marcos Edgar Bassi, ex-Presidente da 3ª gestão, 2001 a 2003).

A falta de formação por parte da Secretaria foi apontada pelo representante de pais como uma dificuldade para participar do Conselho, pois “faltou formação, curso, faltou também o apoio da própria Secretaria, que eles escondem muito documentos, não liberam é muito difícil” (Júlio Roberto da Costa, representante de pais da 4ª gestão, 2004 a 2006).

As soluções encontradas ao longo dos trabalhos para solucionar este problema foram as mais diversas, como analisa o Presidente da 4ª e 5ª gestões:

Quando eu entrei no Conselho tinha mais de uma reunião por mês, porque a gente fez um projeto de formação para os pais, havia uma reunião que era para falar das contas e outra reunião que era para formação dos pais para que fosse apresentado a eles como que funcionava a legislação, como é que funcionava o Fundo, como era distribuído o dinheiro, todas essas questões financeiras e burocráticas do Fundo. Só que, infelizmente, a permanência dos pais no Conselho é muito incerta eu acho que não tem nesses quase 6 anos que estou no Conselho do FUNDEF, nesse período todo não houve nenhum pai que ficou mais de um ano e meio... [ele] não completa o mandato, por inúmeros motivos (João Alberto Rodrigues de Souza, representante dos especialistas/Sinesp 3ª gestão, Presidente da 4ª gestão, 2004 a 2006, e 5ª gestão 2006).

Importância do CACS

Todos os entrevistados concordam que o papel desempenhado pelo CACS é importante, pois permite à sociedade adentrar aos meandros do financiamento público e, desse modo, verificar como têm sido gastos os recursos da Educação. Contudo, foram capazes de identificar as dificuldades para realizarem o acompanhamento das contas do Fundef, principalmente aquelas ligadas ao acesso aos dados das Secretarias, a indicação para o Conselho e a formação deles mesmos. Alguns Conselheiros explicam que:

[...] houve um esforço muito grande dos Conselheiros para assim agir, mas as condições, por parte de alguns, a participação maior ficou em nível do pessoal que era representante desse sindicato, mas não teve uma atuação muito aprofundada da fiscalização. Enquanto qualquer Conselho tiver a condição de impor uma maioria por parte daquele que está no Executivo, essa fiscalização não chega, no meu ponto de vista, nas profundezas que o assunto carece e merece, que nós precisamos para dar uma resposta a sociedade (Adelson Cavalcanti Queiroz, representante dos professores/Sinpeem na 1ª gestão, 1998 a 2000, e de servidor na 3ª gestão, 2001 a 2003).

[...] ele é importante, ao perceber essas limitações, de indicação de Conselheiro, de autonomia de representação, se nós conseguirmos resolver a representação, isso vai dar autonomia entre outras coisas pelo menos nessa questão de as pessoas terem autonomia em relação às suas categorias. Vai dar autonomia para o Conselho fazer questionamentos, poder examinar as contas com mais legitimidade (Marcos Edgar Bassi, ex-Presidente da 3ª gestão, 2001 a 2003).

Se funcionasse, eu acho que seria muito importante, porque eles falam que acabaram com a escola de latinha, tem muita ainda, nós temos uma escola ela é de placa de concreto, então quando é frio é frio quando é calor é demais... Que os membros do Conselho tivessem mais poder, que falasse tal escola assim, vamos lá ver, fazer eu acho que assim ficaria melhor (Júlio Roberto da Costa, representante de pais da 4ª gestão, 2004 a 2006).

Em suma, os Conselheiros de todas as gestões enfrentaram problemas semelhantes ao longo das atividades do Conselho, como a falta de formação adequada; as desistências dos Conselheiros, principalmente, de representantes dos pais; e a dificuldade em conseguir os dados com rapidez. Alia-se a tudo isso a invisibilidade, pois incomodava os Conselheiros de todas as gestões a falta de visibilidade do CACS, principalmente, dentro da administração, como ocorreu na 4ª gestão, na qual a Prefeitura organizou um encontro interconselhos, para o qual todos os Conselhos foram convidados, menos o do Fundef, gerando a manifestação dos Conselheiros e exigindo a participação nesse evento.

Mas a concordância não é unânime, e a Conselheira apresenta os motivos pelos quais o CACS não cumpre a ação fiscalizadora:

[...] acho que ele não cumpre a função que deveria cumprir pelo menos em São Paulo eu não sei em cidades menores porque, por exemplo você vai analisar as contas de 2002 em 2004... quer dizer já passou. O ideal seria que você conseguisse acompanhar mês a mês, ano a ano... Eu não sinto como se tivesse funcionando. O Conselho de Escola você analisa as coisas no tempo real, já o Conselho do Fundef na época que eu participei não tinha essa função dessa relação de tempo real (Dalva de Souza Franco, representante da SME, 4ª gestão, 2004 a 2006).

Mas há outro Conselheiro que discorda e elenca os avanços obtidos pelo CACS desde sua implementação, principalmente, da perspectiva do reconhecimento, afirmando que

Foi uma luta muito grande para conseguir uma valorização do Conselho junto ao governo, desde 2001 [...] o Conselho do FUNDEF sempre foi um Conselho de segunda classe, um Conselho que é do interesse do governo que funcione bem, então sempre teve uma série de dificuldades, uma série de problemas, e a vivência mais importante foi essa: a de construir uma valorização do Conselho, não só dentro da educação, mas dentro do governo para perceber que precisa mudar os hábitos que tem que ser transparentes, tem obrigação de informar (João Alberto Rodrigues de Souza, representante dos especialistas/Sinesp 3ª gestão, Presidente na 4ª gestão, 2004 a 2006, e 5ª gestão, 2006).

E ainda lembra as ações dos Conselhos do Fundef que atuam por todo o Brasil sanando as irregularidades e ajudando “a diminuir muito o desvio da área de Educação para outras finalidades, que não são de interesse primeiro dos alunos, dos pais da realidade escolar” (João Alberto Rodrigues de Souza, representante dos especialistas/Sinesp 3ª gestão, Presidente na 4ª e 5ª gestões).

Os relatos demonstraram que, apesar de enfrentarem dificuldades para continuarem funcionando, a manutenção dos CACS é defendida por todos aqueles que participaram do Conselho. Pois, ainda que não seja realizado o acompanhamento adequado das contas, a presença desse tipo de conselho possibilita a participação de pessoas que nunca teriam acesso às informações sobre financiamento e ainda teriam, em princípio, a capacidade de limitar os abusos nas contas do ensino fundamental.

4.3.4 Análise dos Relatórios

O controle sobre as contas do Fundef é documentado sob a forma de Relatórios, que devem ser elaborados anualmente. Neles constam as análises e as recomendações para correções de possíveis irregularidades identificadas pelos Conselheiros.

A legislação federal não explicita como deve ser elaborado este registro, mas deixa para os Estados e Municípios a regulamentação do Conselho e, conseqüentemente, a sua redação. Desse modo, o Município de São Paulo, de acordo com a Lei municipal nº 12.545, de 7 de janeiro de 1998, determina as competências do Conselho, como:

I - Efetuar o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo; II - Supervisionar o censo escolar anual; III - Examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou recebidos, à conta do Fundo (Art. 3º).

Estes Relatórios Anuais são documentos de suma importância para o acompanhamento das contas, pois sintetizam todo o trabalho de acompanhamento e controle social dos Conselheiros. E nessa pesquisa tratou-se de um dos instrumentos utilizados para analisar as gestões.

A pesquisa documental sobre o CACS localizou Relatórios referentes aos anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 e 2005. Quanto aos Relatórios de 1998 e 1999, não foi possível localizá-los, inclusive não se tem nem certeza se foram elaborados. Apurou-se através de relatos de ex-Conselheiros que houve coleta de documentação para a análise desse período, mas eles não confirmam a existência do documento.

De todo modo, seria muito estranho os Conselheiros da 2ª gestão não terem feito o Relatório Anual já que este estaria atrasado. Por outro lado, há no Relatório de 2000 referências aos dados de 1998 e 1999, sem citar o documento.

Conforme já foi dito, os Relatórios aqui referidos foram elaborados por Conselheiros de gestões posteriores aos períodos analisados. Somente a 4ª gestão conseguiu terminar de redigir os Relatórios relativos aos anos anteriores e elaborar as análises dos anos de seu período de mandato. Sendo assim, as contas referentes ao ano de 2000 foram analisadas pela 2ª gestão e o Relatório Anual foi aprovado em 20 de junho de 2001. O de 2001 foi aprovado em 2002; o de 2002 e 2003, em 2005, e o de 2004 e de 2005 foram aprovados em 2006, sendo que este último era ainda parcial.

Os documentos apresentam as sínteses das análises realizadas pelos Conselheiros e os problemas enfrentados ao longo desse processo, e, por fim, apresentam algumas sugestões para a SME e a SF melhorarem o acompanhamento das contas. O Relatório do Fundef de 2000 foi elaborado em 2001, pelos Conselheiros da 2ª gestão. Ele contém uma introdução e está dividido em oito itens: 1) demonstrativos gerenciais; 2) análise da receita e da distribuição dos recursos; 3) rendimento das aplicações financeiras; 4) aplicação de 60% dos recursos para a remuneração dos profissionais do magistério; 5) demonstrativo das contas do Fundef-ganhos; 6) Tribunal de Contas do Município de São Paulo; 7) censo escolar; 8) plano de carreira e 9) as considerações finais.

Cada um desses itens contém as ações do Conselho em relação às Secretarias, as respostas às questões e dúvidas dos Conselheiros e, ainda, apresentam comentários sobre os ofícios enviados e recebidos.

Quanto aos recursos recebidos do Fundef, o Município de São Paulo os recebeu a mais do que enviou ao Fundef, conforme pode-se observar na tabela 13:

Tabela 13 – Recursos do Fundef no Município de São Paulo em reais (2000)

Recursos enviados ao Fundef	Recursos adicionais do Fundef	Recursos totais do Fundef
326.206.238,00	178.588.249,00	504.794.487,00
	4.804.511,00*	

Fonte: Relatório do Fundef 2000, valores nominais.

* Rendimentos

Neste Relatório Anual, os Conselheiros identificaram que o dinheiro do Fundef depositado na conta do Banco do Brasil foi transferido para uma conta-movimento da Prefeitura Municipal de São Paulo, que é utilizada para o pagamento de salários, pois até aquele momento os recursos eram totalmente aplicados na folha de salários dos professores.

No entanto, eles observaram que houve um mês em que o valor resgatado era maior que o necessário para o pagamento dos salários e que os rendimentos estavam discrepantes, pois não havia justificativa para essa diferença, se o dinheiro era resgatado uma única vez ao mês, deveria ficar aplicado até então e apresentar maiores rendimentos.

Após identificarem esta irregularidade, recomendaram a PMSP a aplicação correta desse dinheiro. Assim, sugeriram a disponibilização dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensalmente ao Conselho.

Quanto à folha de pagamento, eles localizaram a seguinte irregularidade: a folha gerada não era capaz de identificar quais eram os funcionários que recebiam recursos do Fundo, principalmente os que estavam em regência e apoio, pois a lei que criou o Fundef prevê em seu Art. 7º que o pagamento de pelo menos “60% (sessenta por cento)” deverá ser destinado “para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício”. Diante disso, orientaram para que fossem aplicados somente 60% com a folha e os 40% restantes em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Os Conselheiros mencionaram o Art. 11 da lei nº 9.424/96, que diz ser de responsabilidade, inclusive dos “Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios” a criação de instrumentos para fiscalizar o cumprimento da lei. Segundo a análise dos Relatórios Anuais, os Conselheiros alegam que o TCM não cumpriu o que a legislação prevê, pois eles identificaram falhas do TCM na análise das contas.

Os Conselheiros indicaram a necessidade de “dar continuidade ao processo de adequação do Plano de Carreira (do Magistério) nos termos da legislação em vigor” para dar subsídios à valorização do magistério (Relatório 2001, p. 11).

Contudo, este dinheiro não reverteu em ganho salarial para os profissionais da educação, apesar de este ganho ter sido identificado nos anos de 1998 a 2000, conforme era esperado, principalmente pelo fato de todo recurso ser aplicado na folha de pagamento. Daí surgiu a recomendação de aplicar em folha apenas 60%, conforme prevê a legislação.

No Relatório de 2001, a prioridade de análise fora a folha de pagamento do magistério, devido à constatação de que a SME aplicava totalmente estes valores na remuneração dos professores.

Durante os trabalhos, os Conselheiros identificaram algumas irregularidades, como a presença do CEMES e do CMTC, que conforme o ofício respondido pela SME, esta retirou da folha a CMTC e manteve o CEMES. Apesar da argumentação, os Conselheiros mantiveram a discordância em relação à manutenção do CEMES.

Dentre as justificativas apresentadas para a demora na elaboração do Relatório constavam a falta de formação dos Conselheiros e o tempo utilizado para possibilitar algum tipo de análise; a “morosidade burocrática” para atender as solicitações do Conselho e a falta

de rotina para o envio dos documentos a serem analisados; as condições de atendimento das determinações legais classificadas como precárias no documento, principalmente, referente à “demora na definição de espaço de instalação, equipamentos e pessoal de apoio técnico e administrativo” (Relatório 2001, p. 3); e, por fim, a ausência dos Conselheiros às reuniões. Esta ausência é caracterizada ainda pela demora da parte da SME em designar novos Conselheiros.

Os Conselheiros questionaram a diferença entre os valores gerados pelos sistemas de informática. Conforme o ofício da SME, este problema estava sendo corrigido na época.

Quanto à aplicação dos valores do Fundef, verificou-se que estava correta, no entanto os Conselheiros orientaram a SME a aplicar os recursos do Fundef conforme presume a lei, ou seja, 60% na folha de pagamento e 40% em outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, voltadas à Valorização do Magistério, reiterando a orientação do Relatório anterior.

O montante aplicado em 2001 apresenta um item que são os rendimentos cujos valores são apresentados abaixo:

Tabela 14 – Recursos do Fundef no Município de São Paulo em reais (2001)

Recursos enviados ao Fundef	Recursos adicionais do Fundef	Recursos totais do Fundef
349.601.626,00	206.833.244,00	559.164.955,00
-	2.730.085,00*	-

Fonte: Relatório do Fundef 2001, valores nominais.

* Rendimentos

No ano de 2002, a Prefeitura passou a aplicar os recursos do Fundef em outras despesas, tais como o auxílio-refeição e, pela primeira vez, deixava de aplicar apenas em folha de pagamento.

Dentre as justificativas para a demora na elaboração do Relatório deste ano, constam a paralisação das atividades do Conselho por seis meses em 2004, além da falta de documentos para análise já apresentada em Relatórios anteriores.

Todavia, os Conselheiros realizaram a análise das contas através do Boletim Fundef-movimentação Financeira e Dados Estatísticos-Síntese 2002. Nele constam as despesas lançadas nas seguintes rubricas: Pessoal (operação e manutenção), remuneração de

profissionais do magistério, auxílio-refeição, auxílio-transporte, transporte de escolar e equipamentos de informática.

Todas elas não puderam ser analisadas de forma mais apurada devido aos dados detalhados estarem incompletos. Na rubrica “remuneração de profissionais do magistério” não constavam três meses, mas mesmo com todos esses problemas os Conselheiros verificaram que havia restrições quanto aos gastos.

Tais restrições diziam respeito à identificação de informação incorreta na divulgação dos recursos aplicados do Fundef naquela ocasião, conforme puderam avaliar pelos extratos bancários. Apesar de a PMSP apresentar o valor correto, o fato é que houve uma publicação em Diário Oficial do Município com erros sobre os valores a serem aplicados. Os Conselheiros encontraram ainda erros na rubrica “saldo a aplicar” em que consta uma diferença de R\$ 745.531,00, sendo que tais erros foram admitidos, porém, não retificados em Diário Oficial pelo Município.

O TCM também identificou irregularidades no cálculo dos 15% das receitas do FPM, da Lei complementar nº 87/96, do ICMS e do IPI-Exportação que geraram perdas no valor de R\$ 3.516.824,00 do total dos recursos para a Educação.

Os Conselheiros destacaram neste Relatório a falta de sintonia entre as diferentes secretarias quando convocadas a esclarecer estes problemas. Cada uma transfere para a outra as causas e a responsabilidade por eles, evidenciando a falta de uma política coordenada e organizada para a aplicação dos recursos.

À guisa de todos estes problemas, os Conselheiros analisaram o Boletim denominado Fundef-Movimentação Financeira e Dados Estatísticos – Síntese 2002, do qual extraíram as informações que constam na tabela abaixo, que demonstra os totais de recursos que o Município recebeu naquele ano, vindo do Fundef.

Tabela 15 – Recursos do Fundef no Município de São Paulo em reais (2002)

	Recursos enviados ao Fundef	Recursos adicionais do Fundef	Recursos totais do Fundef
	370.095.127,00	311.790.388,00	807.801.602,00
Saldo a aplicar de 2001	-	125.916.087,00	-

Fonte: Relatório do Fundef 2002, valores nominais.

Ao verificarem os gastos dos recursos do Fundef, os Conselheiros indicaram no “Relatório 2002” que os gastos estavam corretos, porém, identificaram a presença de

profissionais de outras áreas na folha de pagamento. Ao enviarem ofício à Assessoria Geral do Orçamento, comunicando este fato, esta informou que não é responsável por isso, pois cabe às divisões enviarem os códigos de endereçamento corretamente.

O que este fato demonstra na visão dos Conselheiros é que não importa quem causou o problema e sim quem é responsável por corrigi-los.

A discussão presente neste Relatório de 2002 aponta para um amadurecimento do Conselho, na medida em que apresenta questionamentos com maior profundidade, como quando cobra uma postura política da PMSP na resolução dos problemas destacados.

Quando os órgãos municipais são questionados sobre as eventuais falhas, estas são justificadas como problemas de rotina do órgão e “a lei não pode se curvar aos problemas técnicos da administração. São rotinas que têm de ser modificadas de modo a respeitar as exigências da legislação em vigor” (Relatório, 2002, p. 7).

A cobrança de uma atitude e os inúmeros ofícios enviados à administração municipal, questionando os erros, expõe um aspecto fundamental de uma política de financiamento da Educação, qual seja, a presença de gastos indevidos contabilizados como sendo da Educação. Para isso, os Conselheiros sugerem que

[...] os casos duvidosos devem ser excluídos das planilhas. Uma vez que as diferentes administrações seguem repetindo que gastam “muito mais” do que o legalmente exigível, nada mais lógico do que excluir os casos que levantem dúvidas sobre a lisura dos gastos (Relatório Anual, 2002, p. 7).

Por fim, os Conselheiros listam recomendações para a PMSP. Dentre elas destaca-se a presença do item “aperfeiçoamento dos controles”, que trata de problemas com dados de diferentes fontes, sugerindo maior rigor na divulgação dessas informações.

No Relatório referente ao ano de 2003 constavam os seguintes itens, onde foram aplicados os recursos: I - operações e manutenção de escolas de ensino fundamental (pessoal), II - Remuneração dos profissionais do magistério, III - auxílio-refeição (EMEF), IV- auxílio-transporte (EMEF). A análise do Relatório identificou a substituição do item “transporte escolar”, pago até então, por “operação e manutenção de Centros Educacionais Unificados”.

Estes itens não puderam ser analisados adequadamente devido à falta de documentação específica do ensino fundamental como nos itens “auxílio transporte” e “auxílio-refeição”. Quanto aos gastos com os CEUs, os Conselheiros não identificaram se

aqueles eram realizados exclusivamente com o ensino fundamental, pois no CEU há unidades de EI e CEI. Além dessas irregularidades, os gastos com profissionais do magistério indicaram a presença de profissionais que não poderiam ser pagos com recursos do Fundef, tais como: professores adjuntos do ensino médio, professor de desenvolvimento infantil contratado, supervisor de curso, diretores de equipamento social, auxiliares de desenvolvimento infantil, assistente social, pedagogos, professores titulares de ensino médio, técnicos de educação física, oficinas de obras, supervisor, agente de copa, auxiliar técnico administrativo, auxiliares de apoio administrativo (cozinha, lavanderia e zeladoria), guarda civil municipal, educadores de saúde pública, auxiliar de enfermagem e técnico de saúde. Após identificarem tais irregularidades, orientaram a SME para excluir tais funcionários da folha do Fundef.

Dentre as dificuldades apresentadas até aqui presentes nos Relatórios Anuais anteriores, neste não constam mudanças. Além da falta de documentos os Conselheiros enfrentaram dificuldades com o transporte até o local das reuniões e problemas com a sede das reuniões, apesar de se tratar de Relatório referente a 2003 estas reclamações são dos Conselheiros que elaboraram o Relatório, ou seja, datam de 2005.

A soma dos recursos do Fundef daquele ano apresentou algumas irregularidades como a diferença entre a soma dos extratos apresentados e os valores constantes no Boletim do Fundef. A tabela 16 demonstra os valores constantes no Boletim. Mas a soma dos depósitos do Banco do Brasil acusou um valor de R\$ 696.753.082,26, mas talvez por falta de entendimento os Conselheiros não somaram os rendimentos.

Tabela 16 – Recursos do Fundef no Município de São Paulo em reais (2003)

	Recursos enviados ao Fundef	Recursos adicionais do Fundef	Recursos totais do Fundef
	407.490.607,00	329.874.292,00	772.707.338,00
Saldo de 2002	-	35.342.439,00	-

Fonte: Relatório do Fundef 2003, valores nominais.

No exercício de 2003 houve ainda um saldo referente ao ano de 2002, no valor de R\$ 35.342.439,00.

Devido aos problemas apresentados, os Conselheiros destacaram no “Relatório 2003” mais uma vez a ausência de uma política para a aplicação dos recursos do Fundef e, mesmo

que a SME tenha acatado a sugestão de não gastar todo o recurso com a folha de pagamento, “a inclusão de novas despesas deve se fixar naquelas diretamente relacionadas à valorização do magistério e à melhoria da qualidade do ensino”, o que parece que a sugestão dos Conselheiros não surtiu o efeito desejado (Relatório Anual, 2003).

Ocorreu neste Relatório um fato inédito até então, ou seja, a análise das contas foi realizada mesmo que com dados incompletos. A consideraram incorreta a aplicação do Fundef daquele ano. Além do alerta feito à SME de que não foi possível verificar as contas.

Sendo este o terceiro Relatório a ser redigido, as reclamações não mudaram, assim como os encaminhamentos feitos à SME, o que, demonstra que não houve avanços na melhoria da aplicação das receitas do Fundef.

O Relatório de 2004 foi o mais incompleto até então. A ausência de dados comprometeu a análise das contas, de modo que, não há a avaliação dos gastos a partir do ponto de vista contábil.

Dentre as dificuldades enfrentadas com a falta de documentos da SME e do SF, o Banco do Brasil também não forneceu os extratos bancários, sendo necessário recorrer ao MEC e à Diretoria de Governo do banco. De todo modo, os dados agrupados foram recebidos e tem-se os valores aplicados no Fundef naquele ano. A tabela 17 apresenta os seguintes dados:

Tabela 17 – Recursos do Fundef no Município de São Paulo em reais (2004)

Recursos enviados ao Fundef	Recursos adicionais do Fundef	Recursos totais do Fundef
448.641.360,00	371.810.268,00	820.451.628,00

Fonte: Relatório do Fundef 2004, valores nominais.

Segundo o Relatório, o problema foi a falta de dados especificamente do ensino fundamental. Neste ano, os gastos com os recursos do Fundef foram lançados nas seguintes rubricas: I-formação e aperfeiçoamento de professores da PMSP; II-operação e manutenção dos CEUs; III-operação e manutenção da EMEF; IV-remuneração de profissionais do magistério.

Mais um vez a análise foi prejudicada pela falta de documentos, tais como os demonstrativos, contratos e os comprovantes de gastos que comprovassem o uso dos recursos somente com o ensino fundamental.

Nos documentos disponíveis apresentados, ainda verifica-se a presença de profissionais que não deveriam receber remuneração com os recursos do Fundef, fato já identificado em Relatórios anteriores.

O Relatório de 2005 contém a descrição das atividades realizadas pelos Conselheiros no primeiro semestre. Como não haviam recebido os dados para a análise das contas do Fundef até aquele momento, os Conselheiros elaboraram uma prestação de contas das atividades desenvolvidas, entre elas constam o envio de trinta e três ofícios à SME e às entidades que recebiam recursos do PAED, à Prodam, às Coordenadorias da Penha e Itaquera.

Além disso, os Conselheiros analisaram a prestação de contas do PNATE, do PAED e do PEJA.

Este documento demonstra que houve a permanência de problemas já apontados em outros Relatórios, principalmente a falta de documentação comprobatória.

A leitura dos Relatórios demonstrou que não há uniformidade nas informações fornecidas por eles e ainda os problemas enfrentados pelos Conselheiros agravaram-se ao longo dos anos, de modo que, se nos anos iniciais os documentos oficiais para a análise pelos Conselheiros demoravam para serem entregues, nos últimos anos eles sequer chegavam. Este fato se agravou com o caso de necessidade de intervenção para obter os extratos do Banco do Brasil (que devem ser públicos).

No Relatório de 2001, surgiu referência a um problema que persistiu em anos posteriores (principalmente em 2003), qual seja, a diferença entre as informações geradas pelos diferentes órgãos, em especial os do setor de informática (PRODAM) e as secretarias (SME e SF), que não foram corrigidas, apesar de identificadas pelos Conselheiros.

Estes problemas talvez sejam consequência da ausência de sanções mediante as denúncias e irregularidades apresentadas pelos Conselheiros. Como exemplo os Conselheiros sugeriram que os recursos do Fundef não fossem aplicados somente na folha de pagamentos, e a SME acatou a sugestão, mas lançou despesas que não chegaram a ser comprovadas como de uso exclusivo do ensino fundamental, incorrendo em infração da Lei.

Considerações Finais

O atual modelo de controle social dos gastos da Educação, caracterizado através dos CACS, representa a ampliação dos espaços democráticos, pois possibilita a pessoas que não têm acesso a informações sobre o financiamento ter contato com essa questão. Por esse fator, os Conselhos, no mínimo, já mereceriam destaque nas discussões sobre democracia no Brasil.

Isto não garante, que a simples existência de tais espaços seja suficiente para a democracia, pois é preciso investigar os usos que se faz do conceito de democracia conforme alerta Chauí (1989).

As mais variadas correntes político-ideológicas utilizam a palavra democracia como forma de legitimar seu discurso (AZANHA, 1987). Nesse sentido, as intenções da Carta Magna de 1988, expressa desde o Art 1º, onde se lê: “Estado Democrático e Direito tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V o pluralismo político” (BRASIL, CF/88), representam as bases sobre as quais a participação política deve se pautar. Destarte, a Constituição Federal legitima, a partir do princípio da cidadania, a participação ativa dos cidadãos na implementação e nas decisões políticas.

Segundo Chauí, (1989) a construção do Estado liberal se baseia na separação entre sociedade civil e Estado. Nesse modelo, a democracia se expressa nos momentos de decisões pontuais, como no processo eleitoral, ou seja, as possibilidades de participação política se apresentam apenas no campo da representação.

Já Benevides (1991) considera que a consulta popular, conforme prevista na Constituição Federal, seria utilizada somente a fim de gerar uma aparência de legitimidade. Embora apresente avanços, este recurso foi pouco utilizado desde a promulgação da Carta Magna. Enquanto modelo de democracia participativa, ainda é pouco efetiva a participação da sociedade civil nas decisões políticas.

Diante desse contexto, os Conselhos Gestores, Institucionalizados e de Controle Social caracterizam-se como formas de participação da sociedade civil nas esferas federal, estadual e municipal. Esses Conselhos constituem, internamente aos governos, espaços decisórios e de controle. Mas, antes de saudar este modelo, alguns pontos merecem destaque:

I) a qualidade da participação; II) as desigualdades e os conflitos, e; III) a efetividade do controle social. Lembrando que muitos outros pontos poderiam ser destacados.

No que diz respeito à qualidade da participação, os Conselhos (Gestores e de Controle Social) apresentam problemas semelhantes na formação técnica dos Conselheiros. Esta questão precisa ser enfrentada pelos representantes da sociedade civil. No caso do CACS, o domínio de noções de contabilidade é importantíssimo, principalmente porque pode ocorrer o desestímulo do Conselheiro em integrar algo que não entende. Para os representantes do segmento dos pais isto é ainda mais complexo, por não possuírem, legalmente, vínculos com a administração pública. Na medida em que não dominam o vocabulário próprio da burocracia, diferentemente dos demais membros, habituados nessa linguagem, terão maior dificuldade para atuar.

Segundo Dagnino (2002), os problemas que a sociedade civil enfrenta ao participar dos Conselhos Gestores são de ordem técnica e política. Assim, é de se perguntar se a formação técnica lhe toma tempo. Como os representantes manterão vínculos com os representados se a presença nesses espaços demanda-lhes esforços, inclusive para aprender novas técnicas? Por sua vez, esse afastamento produz ainda uma baixa “rotatividade de representação”. Adquirindo esta competência, permanecem nos Conselhos justamente por não terem ninguém para os substituir. Além disso, há a questão da presença de técnicos mais qualificados, ou representantes do governo, que utilizam desses problemas (formação e afastamento das bases) para desqualificar a atuação dos representantes da sociedade civil.

Ademais, a qualificação é também política. A presença da sociedade civil nestes espaços de deliberação obriga à convivência uma diversidade de sujeitos. Dagnino (2002) considera que para os “setores dominantes”, a presença desses representantes força a discussão sobre a pluralidade. A sociedade civil é, por vezes, desqualificada e ignorada. Ora, segundo a autora, os espaços públicos só podem ser construídos mediante debates, cujo ponto de partida é a pluralidade. A esfera pública será construída afastando os interesses individuais e encontrando o consenso dentre os interesses comuns.

Os representantes dos pais têm dificuldades, inclusive, de locomoção, devido à sua situação sócio-econômica e limitada mobilidade. Diante disso, cabe perguntar se este modelo de CACS não poderia comportar alguma espécie de auxílio aos Conselheiros, principalmente para transporte.

Deve-se Considerar os limites e as dificuldades do CACS do Município de São Paulo em relação à precariedade de acesso aos dados para análise do Fundef. Em todos os Relatórios Anuais redigidos pelos conselheiros, identificou-se a presença de irregularidades em diferentes secretarias, o que demonstra a correta atuação dos Conselheiros no acompanhamento do Fundef. A ausência de dados deixa em aberto as seguintes questões: será que se trata de boicote à ação do CACS somado à falta de organização das secretarias para repassar estes dados, que pela primeira vez são cobrados insistentemente pelo Conselho? Ou a falta de sanções, nos casos de identificadas as irregularidades, contribuem para o descaso das administrações?

Conforme demonstrou a pesquisa do CACS no Município de São Paulo, os problemas enfrentados pelos Conselheiros aproximam-se daqueles presentes em Municípios menores, e a principal delas é a dificuldade de acesso aos dados para análise. Esta dificuldade de acesso às informações foi identificada em todas as gestões, e a análise dos Relatórios Anuais demonstrou piora no envio de informações e na coleta dos dados. E a administração pública municipal não resolveu este problema. Tal fato compromete a ação fiscalizadora do CACS, pois sem dados confiáveis, o controle social dos gastos do Fundef fica comprometido e fragmentado, como ocorreu em vários Relatórios Anuais do Conselho de São Paulo.

Além disso, houve também a ausência de dados detalhados sobre as despesas específicas com o ensino fundamental. Mesmo com toda espécie de orientação a respeito da obrigatoriedade, tanto das secretarias envolvidas com o Fundef quanto do Banco do Brasil, de fornecer os documentos detalhadamente e os extratos das contas para a análise, pouco foi cumprido.

Na perspectiva da participação dos segmentos do CACS, há de se destacar a importância dos pais no Conselho, pois eles possuem seis representantes. Constituem o segmento com maior taxa de desistência e maior dificuldade de comparecimento nas reuniões. Esta última observação se sustenta pelo fato de que na 3ª gestão foi disponibilizado, por meio das Coordenadorias, transporte para os Conselheiros. Assim que houve a suspensão dessa condição de acesso, a participação decaiu bruscamente.

Além das dificuldades de ordem financeira, existem as de ordem técnica, quais sejam: procedimentos orçamentários, contábeis e de legislação. Ressalta-se que tais dificuldades eram apresentadas pela maior parte dos Conselheiros não pertencentes à administração municipal, a saber: representantes de professores, de especialistas e de servidores.

Mesmo os representantes dos sindicatos que fizeram parte do CACS alegaram terem adquirido parte do conhecimento para desempenho de suas funções no próprio sindicato. Nesse caso, tratava-se da habilidade para a leitura e a interpretação da legislação, uma vez que as análises contábeis eram difíceis para todos os Conselheiros.

A composição do Conselho é dividida entre representantes do governo e sociedade civil; esteve mais favorável ao governo, do ponto de vista numérico, mas ao longo desses nove anos de existência e, segundo, a análise dos Relatórios Anuais, não implicou a ausência de críticas aos diferentes governos.

Assim, concluímos que o fato de o Conselheiro ser funcionário público, designado pelos diferentes governos municipais, não determina se ele é mais ou menos “organicamente vinculado” com o Poder Público Municipal, o que não o impede de exercer suas funções no CACS.

No que diz respeito às desigualdades e conflitos presentes no Conselho, pode-se identificar a ocorrência de “manipulação” das diferentes administrações, através da ocupação da Presidência do Conselho por representantes do governo em três gestões e do não fornecimento dos dados necessários à análise do CACS. Significa pensar: as administrações públicas estão dispostas a realizar a “partilha efetiva do poder”, admitindo a presença da sociedade civil no seu interior, opinando e participando das decisões políticas? (DAGNINO, 2002).

Sobre isso, percebe-se a existência de equívocos no papel institucional desempenhado pelo CACS e na atuação dos Conselheiros. Como exemplo, é de se lembrar o momento em que houve a renúncia coletiva, demonstrando uma má interpretação em suas atividades. Os Conselheiros alegavam que, com a mudança de Prefeito, deveriam deixar o espaço aberto para o novo governo decidir quem participaria do Conselho; ainda mais, declaravam insatisfação com o andamento dos trabalhos no CACS.

Além desse episódio, existe ainda a dificuldade encontrada por um ex-conselheiro em ter acesso aos documentos do CACS, apesar de se tratar de um espaço público e aberto à participação da comunidade.

Estes dois casos ilustram a importância do Presidente do Conselho enquanto definidor da identidade do CACS. Conforme foi indicado, dos cinco Presidentes, somente um não era da SME, demonstrando a forte presença da administração municipal no comando do CACS. Tanto que, nas duas últimas gestões, a ocupação da presidência por representante dos

especialistas criou um novo ritmo de trabalho. Isto não quer dizer que as dificuldades foram causadas pelos representantes da SME; destaca-se que a atuação deles não facilitou o acesso aos dados, conforme esperado.

Havia diante das instituições municipais uma luta pelo reconhecimento da função do CACS, uma espécie de legitimização de suas funções ante as demais instituições de fiscalização. Os Conselheiros reivindicavam, em várias reuniões, a presença de assessores do TCM. Tais solicitações ocorreram, principalmente, nas primeiras gestões.

Apesar de na 3ª gestão os Conselheiros terem identificado o pagamento de professores de EM incluído nas despesas pagas pelo Fundef. A SME assegurou a correção desse problema, mas a leitura dos Relatórios demonstrou que isso não foi resolvido adequadamente.

Na 3ª gestão, as discussões sobre infra-estrutura para a realização das reuniões culminaram em debate aberto sobre a necessidade de alterações no Regimento Interno, que não foram à frente, mas representavam, naquele momento, um avanço na busca de alternativas para os problemas do CACS.

Além das dificuldades já mencionadas, principalmente no que tange à presença dos representantes dos pais no Conselho, o acesso aos locais de reunião era fundamental à sua permanência nos CACS. A manutenção de um mínimo de igualdade para a participação desses pais deve ser repensada. De acordo com o § 2º do Art.5º do Decreto n º 2.264 de 27 de junho de 1997, os Conselheiros Federais podem receber auxílio financeiro para as despesas com transporte até o local em que será realizada a reunião. Tal medida poderia ser incluída pelas leis e decretos municipais a fim de facilitar a participação desse segmento.

Os problemas enfrentados nas quatro gestões analisadas, mesmo sob governos com orientações políticas diferentes, evidenciam que a transparência, a disponibilização dos dados e o fortalecimento do CACS não foi prioridade em nenhum dos três governos municipais que atuaram no período dessa pesquisa.

Todos os problemas apresentados e discutidos neste trabalho decorrem, talvez, da ausência de sanções ao Poder Executivo, diante as denúncias de irregularidades apresentadas pelos Conselheiros. Como ilustração, lembramos o fato de que os Conselheiros sugeriram alterações na aplicação dos recursos do Fundef, aplicados somente na folha de pagamento. A SME acatou a sugestão, porém lançou despesas que não chegaram a ser comprovadas como de uso exclusivo do ensino fundamental, incorrendo em infração da Lei.

Portanto, concluímos que a pesquisa suscitou questões referentes à democratização, à representação dos Conselheiros e à inexistência de poder do CACS, sua infra-estrutura de funcionamento, bem como a análise da eficácia da formação de Conselheiros existente no país, entre outros pontos que mereceriam aprofundamento. Trata-se de um novo Conselho, com imenso potencial para desenvolver-se e tornar-se instrumento de real controle social. Os avanços conquistados, entretanto, são inegáveis e devem ser preservados, mas merecem ter maiores reflexões e aprofundamentos.

.

Referências Bibliográficas

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. **Autonomia como eixo de mudança**: padrões de gestão do ensino público paulista (1995-1998). 2001. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2001.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **Financiamento e qualidade da educação Brasileira**: Algumas reflexões sobre o documento 'Balanço do primeiro ano do Fundef-Relatório MEC'. In DOURADO, Luis Fernandes (org.). Financiamento da educação básica. Campinas-SP: Autores Associados; Goiânia-GO: Ed. da UFG, 1999.

ARENDT, Hannah. **Crises da república**. 2ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2004.

AZANHA, José Mário Pires. **Educação e alguns escritos**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1987.

BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. São Paulo em Perspectiva, v. 15, nº 4, São Paulo out./dez. 2001. Disponível em: <www.scielo.br> Acessado em: 11 fev. 2007.

BARBOSA, Selma Maniqué. Brasília, 2005. **A Participação social no acompanhamento do Fundef**. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **Cidadania Ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ed. Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. et al. Trad. FERREIRA, João e outros. **Dicionário de Ciência Política**. 2ª ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

_____. **O futuro da democracia**. 9ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera a legislação que rege o Salário-Educação. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 12 nov. 2006.

_____. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo, SP: Imprensa Oficial, 2001.

_____. Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 no âmbito federal e determina outras providências. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 25 mai. 2007.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da CF e dá nova redação ao art. 60 do ADCT. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sef/Fundef/pdf/e1496.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2004.

_____. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os Art. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta Artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>. Acesso em: 21 mai. 2007.

_____. Lei 9.424, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 05 mar. 2004.

_____. Ministério da Educação. **Manual de Orientação**. FUNDEF-Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília: MEC, 2004.

_____. Portaria nº 400, de 20 de dezembro de 2004. Considera a previsão da arrecadação das receitas do Fundef, para os anos de 2002 e 2003. Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/p400.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2007

_____. Decreto nº 5.374 de 17 de fevereiro de 2005. Fixa, para o exercício de 2005, o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/d5374.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2005.

_____. Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.880.htm>. Acesso em: 31 jan. 2006.

CALDERÓN, Adolfo Ignácio. **Democracia local e participação popular**. São Paulo: Cortez, 2000.

CAMARGO, Rubens Barbosa. **Gestão democrática e nova qualidade de ensino**: o conselho de escola e o projeto da interdisciplinaridade nas escolas municipais da cidade de São Paulo (1989-1992). 1997. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

_____; et al Acompanhamento da Implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Estado de São Paulo entre 1996 e 2000: dados, processos, análises e impactos (mimeo)

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. O discurso competente. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1989.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia e socialismo**: questões de princípios & contexto brasileiro. São Paulo: Cortez. 1992.

DANIEL, Celso. Conselhos, esfera pública e co-gestão. In CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas** São Paulo: Polis, 2000. (Publicação Polis)

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

ESTEVÃO, Ana Maria Ramos. Conselhos: Forma de Governo e de Poder/Forma de Inserção Democrática. 2002. 125f. Tese (Livre Docência) – FHDSS, Campus Franca, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2002.

FARENZENA, Nalú; GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de & PERONI, Vera. O fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef): o estado da arte. (mimeo)

FERREIRA, May Guimarães. Conselho Federal de educação: o coração da reforma. In VELLOSO, Jaques et al. **Estado e Educação**. Campinas-SP: Papirus: CEDES; São Paulo: Ande: Anped, 1992. (Coletânea C.B.E.)

GEMAQUE, Rosana Maria de Oliveira. **Financiamento da Educação**. O Fundef na Educação do Pará: - Feitos e Fetiches. 2004. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo 2004.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Ed. Atlas, 1987.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Movimentos sociais e educação**. São Paulo: Cortez Editora, 2ª ed. (Questões da nossa época).

_____. Parte III. Planejamento, gestão e democracia: escalas e sentidos contemporâneos das intervenções urbanas. O papel dos Conselhos gestores na gestão urbana. Disponível em: <www.clacso.espanol/html/biblioteca/fbiblioteca.html>. Acesso em: 16 nov. 2005.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de.(org.) **O financiamento da educação e o Fundef no Paraná**. Curitiba:UFPR, 2001.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. **Orçamento participativo, controle social e o poder público municipal**: a experiência de União da Vitória/PR (1997-2000). 2002. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

LABRA, Maria Eliana; ST. AUBYN, Figueiredo Jorge de. Associativismo, participação e cultura cívica: o potencial dos Conselhos de saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, 7(3). Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 20 jan. 2006.

LAGRUTTA, Celina. **Participação e competição na teoria democrática, em busca de um campo de confluência**. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2004.

LONGO, Isis Souza. **O aprendizado da participação política**: o Conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente- CMDCA/SP. 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

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

MANDEL, Lucia Mara. **Financiamento e descentralização do ensino fundamental: a implantação do Fundef no estado de São Paulo**. São Paulo, 1999. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

MARTINS, Paulo de Sena. Fiscalização do Fundef: cartilha. Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. 66 p-(Série ação parlamentar; nº 163)

MEC. Fundef: Manual de Orientação, 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/manual2.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2006.

MATO GROSSO. Acompanhamento do Impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Estado do Mato Grosso do Sul: município de Campo Grande, 2001 (Relatório de Pesquisa) (mimeo)

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil**. Campinas Editora Autores Associados, 1997.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. O Financiamento da educação *In* OLIVEIRA, Romualdo Portela e ADRIÃO, Theresa, (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal.**São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; BORNHOLDT, Silvia Helena. Análise da Ação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef no Município de São Paulo. ANPAE, 2001.

OLIVEIRA, Cleiton de; GANZELI, Pedro; GIUBILEI, Sonia; BORGES, Zacarias Pereira (orgs.) **Conselhos municipais de educação: um estudo da região metropolitana de Campinas:** Alínea, 2006.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas.** Brasília: Educação. Plano, 2000.

POPP, Bárbara. **Análise das propostas de políticas públicas para o financiamento da educação infantil no município de São Paulo.** São Paulo, 2006. Dissertação.(Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

RODRIGUES, Rodrigo. **Conselhos Gestores Municipais: Reforma do Estado, desigualdades regionais e participação.** São Paulo, 2005. 93 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – FFLCH, Universidade de São Paulo. São Paulo.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: o Fundef e a política de descentralização. In: CEDES v.21 n.55 Campinas nov. 2001. Disponível em <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 3 set. 2004.

_____. Acompanhamento do Impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Estado de São Paulo Municípios de Campinas e Paulínia, Campinas, 2001 (mimeo)

SANTOS, Heloisa Occhiuze dos. **Municipalização do ensino em São Paulo.** São Paulo, 2000. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

SÃO PAULO. Acompanhamento do Impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Estado do Mato Grosso do Sul: município de Dourado, 2001 (mimeo)

_____. Decreto nº 37.845 de 04/03/99. Dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef de São Paulo.

_____. Lei 10429, de 24 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências.

_____. Lei Estadual nº 7940, de 7 de junho de 1963.

_____. Lei Estadual nº10.403, de 6 de julho de 1971. Reorganiza o Conselho Estadual de Educação

_____. Lei Municipal nº 10.429, de 24 de fevereiro de 1988. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências.

_____. Lei nº 12.545 de 07/01/98. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, e dá outras providências.

_____. Portaria nº 153, de 20 de maio de 1999. Designa para integrar o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Diário Oficial do Município 21/05/99.

_____. Portaria nº 351, de 27 de julho de 2000. Designa para integrar o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Diário Oficial do Município.

_____. O. Portaria nº 63, de 20 de maio de 1998. Designa para integrar o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Diário Oficial do Município 21/05/98.

SAVIANI, Dermeval. Sistema de ensino e planos de educação: o âmbito dos Municípios. In: Educação e Sociedade v. 20 n. 69. Campinas dez de 1999. Disponível em <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 11 fev. 2007.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez Editora, 22ª ed. rev. e amp., 2004.

SOUSA JUNIOR, Luiz de. Financiamento da Educação: os impactos do Fundef na educação básica do estado da Paraíba. 2003. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1998-2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005

STAKE, Robert E. Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional. In Educação e Seleção. Fundação Carlos Chagas. Jan-jun 1983 nº 7.

TEIXEIRA. Beatriz de Basto. Por uma escola democrática: colegiado, currículo e comunidade. Tese (Doutorado em Educação). – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP: documento eletrônico e impresso. Vania M. B. de Oliveira Funaro, coord. *et. al.* São Paulo: SIBI – USP, 2004 110 p.

Sites: consultados

<http://www.mec.gov.br>

<http://www.bcb.gov.br>

<http://www.stn.fazenda.gov.br>

<http://www.planejamento.gov.br/>