fineduca
Revista de Financiamento da Educação

ISSN: 2236-5907

Artigos

Volume 9 - 2019 | n. 18

O Fórum do FUNDEB: uma invenção paranaense na fiscalização dos recursos da educação

Maria Stael Madureira
Andréa Barbosa Gouveia
Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba/PR – Brasil

Resumo

O trabalho apresenta uma experiência, no estado do Paraná, acerca de um espaço de mobilização social que reúne diferentes sujeitos interessados na fiscalização dos recursos da educação pública: o Fórum Permanente de Controle e Fiscalização dos Recursos da Educação, mais conhecido entre os participantes como Fórum do FUNDEB. Para se conhecer o histórico desse espaço foi realizada entrevista com um dos idealizadores do Fórum, o deputado estadual Tadeu Veneri. Buscou-se, ainda, discutir sobre as potencialidades democratizantes dos Conselhos do FUNDEB a partir de um estudo exploratório sobre os sujeitos que estiveram presentes na última sessão do Fórum, realizada em 2017. Ainda que a conjuntura política atual imprima uma descrença em estruturas de participação social, percebeu-se com o estudo que há uma potencialidade inferida ao Fórum do FUNDEB como um espaço de enfrentamento à ação individual e solitária de conselhos e conselheiros no controle de parte dos recursos da educação.

Palavras-chave: **Políticas Educacionais. Financiamento da Educação. Fundeb. Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. Participação Social.**

The FUNDEB Forum: a Paraná invention in the control of education resources

Abstract

This paper presents an experience, in the state of Paraná, about a space of social mobilization that brings together different subjects interested in the control of public education resources: the Permanent Control and Monitoring of Educational Resources Forum, better known among participants as FUNDEB Forum. To know the history of this space. it was conducted an interview with one of the idealizers of the Forum, State Representative Tadeu Veneri. It was also sought to discuss the democratizing potential of the FUNDEB Councils based on an exploratory study on the subjects that were present at the last session of the Forum held in 2017. Although the current political conjuncture prints a disbelief in structures of social participation, it was perceived with the study that there is a potentiality inferred to the Forum of FUNDEB as a space of confrontation to the individual and solitary action of councils and counselors in the control of part of the educational resources.

Keywords: **Education Policies. Financing of Education. FUNDEB. Council of Monitoring and Social Control. Social participation.**

Introdução

A redemocratização realizada no Brasil a partir da segunda metade dos anos 1980 abriu espaço para uma revitalização da sociedade civil impulsionada, sobretudo, pelo processo constituinte que levou à aprovação da Constituição Federal em 1988. Conforme analisa Raichelis (2007, p. 36), em seu estudo sobre os Conselhos de Assistência Social, "[...] a busca por novos espaços de participação da sociedade civil consubstanciou-se, entre outros aspectos, pela definição no texto constitucional de instrumentos ativadores da publicização na formulação e na gestão das políticas públicas". A autora entende que, as diversas experiências de estruturação de conselhos nas diferentes áreas sociais, que se desenvolveram a partir da regulamentação das Leis Orgânicas, retratam a busca por novos canais de participação social por dentro do Estado. Além da forma de participação em Conselhos, o Brasil avançou ao longo dos anos 2000 para experiências de Conferências, especialmente no campo da Educação. Essas duas formas se fortaleceram em uma perspectiva de planejamento e acompanhamento de políticas.

Ainda que o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, em agosto de 2016, tenha significado uma ruptura com uma perspectiva mais ampla de participação social na agenda política, alguns espaços de participação estão bastante institucionalizados a partir do arcabouço legal brasileiro. Esse é o caso dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS/ FUNDEB). A definição do acompanhamento dos recursos ligados ao FUNDEB por meio de conselhos avança em relação aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (CACS/FUNDEF), ainda que permaneçam restritos ao acompanhamento de apenas parte dos recursos vinculados à educação.

Cabe lembrar que a Lei que regulamentou o funcionamento do FUNDEB em 2007 dedicou um capítulo à organização dos CACS, estabelecendo a existência destes no âmbito da União, dos estados, Distrito Federal e municípios. No caso municipal, a lei nacional definiu um mínimo de nove representantes, sendo pelo menos dois do executivo municipal, um de professores, um de diretores, um de servidores técnico-administrativos, dois representantes de pais e dois de estudantes. Os municípios e estados precisaram aprovar leis específicas estabelecendo a composição de seus CACS. Pelo menos três elementos podem ser destacados em relação às regras de funcionamento dos conselhos, previstos na lei em 2007 (BRASIL, 2007), e que representaram avanços em relação aos conselhos do FUNDEF: a definição clara de que os representantes devem ser indicados pelos segmentos com explicitação de que cabem às entidades sindicais indicar os representantes de trabalhadores; a definição de impedimentos para indicação de conselheiros que prestem serviços ao poder público, assim como de parentes diretos dos gestores públicos; e a proibição de que o representante do executivo municipal, que executa diretamente os recursos, seja o presidente do CACS.

Nesse contexto, no ano de 2004, quando ainda vigorava o FUNDEF e iniciavam-se as discussões acerca do novo fundo, que se tornou o atual FUNDEB, surgiu no estado do Paraná um espaço de mobilização social que reúne diferentes sujeitos interessados na fiscalização

dos recursos da educação pública: o Fórum Permanente de Controle e Fiscalização dos Recursos da Educação, mais conhecido entre os participantes como Fórum do FUNDEB.

Assim, sob uma perspectiva de participação aberta dos diversos atores envolvidos no controle social dos recursos públicos, o Fórum do FUNDEB busca reunir tanto os conselheiros responsáveis pelo acompanhamento dos recursos do fundo, quanto os agentes envolvidos com o controle interno e externo das políticas públicas de educação no estado e nos municípios paranaenses.

Com a intenção de compreender melhor a dinâmica desse evento de participação democrática, que tem se afirmado como um espaço de formação e mobilização dos conselheiros, trabalhadores em educação e agentes públicos que lidam mais diretamente com o financiamento da educação, o presente trabalho procura apresentar um histórico do Fórum do FUNDEB a partir de entrevista com um de seus idealizadores, o deputado estadual Tadeu Veneri. Do mesmo modo, buscar-se-á apresentar o perfil de alguns de seus participantes: os conselheiros dos CACS/FUNDEB, de maneira a problematizar as possibilidades de essa articulação entre conselheiros ser um espaço de fortalecimento das potencialidades democratizantes dos CACS.

Apresentando o Fórum do FUNDEB

O Fórum do FUNDEB realizou sua primeira sessão em 2004, e, desde então, mantém uma dinâmica de uma ou duas reuniões por ano em diferentes municípios do Paraná. No ano de 2017, ocorreu a 18ª sessão do Fórum no município de Jacarezinho. As reuniões têm como objetivo reunir diversos segmentos da sociedade para discutir sobre os recursos da educação, principalmente os recursos do FUNDEB, com a intenção de "contribuir com a qualificação da comunidade para garantir a correta aplicação dos recursos" (APP – SINDICATO, 2016, online). Nesse período, apenas no ano de 2008 não houve sessão alguma do Fórum[1].

A ideia de instituição do Fórum surgiu a partir da realização do *1º Seminário Estadual do FUNDEF: Controle e Fiscalização*, proposto e organizadao pelo mandato do deputado estadual Tadeu Veneri (PT) e pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná (APP – Sindicato). Conforme relatado pelo próprio deputado, em entrevista concedida em fevereiro de 2018, a ideia de realizar um evento para debater sobre a fiscalização dos recursos da educação (na época o foco era o FUNDEF) veio de uma casualidade em que o deputado presidia a Comissão de Educação da Assembleia Legislativa e teve contato com a informação de que os recursos federais para a merenda escolar não chegavam integralmente até as escolas, levando ao questionamento de outros possíveis desvios de recursos vinculados à educação básica, especificamente dos recursos do FUNDEF.

Essa hipótese sobre a existência de desvios de verbas do FUNDEF, juntamente com a percepção sobre a fragilidade dos Conselhos do FUNDEF para fiscalizar a aplicação dos recursos, fez com que o deputado pensasse na possibilidade de realizar um seminário com o objetivo de prevenir alguns desses erros, que, em sua opinião, são em grande parte provenientes da falta de conhecimento, sobretudo dos conselheiros, que deveriam fiscalizar o executivo municipal. Ele acredita que ocorram erros que prejudicam a fiscalização dos

[1] No ano de 2018 estava prevista a 19ª edição, que ocorreria no município de Quatro Barras, mas o encontro não se concretizou.

recursos e que "[...] alguns são por má fé, mas muitos dos erros são por desconhecimento. A falta de preparo dos conselheiros, a falta de conhecimento dos conselheiros" (VENERI, 2018, entrevista).

Assim, em maio de 2004, na cidade de Curitiba, foi realizado o seminário que reuniu conselheiros do FUNDEF, secretários municipais de educação, representantes do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) e Ministério Público do Paraná (MP/PR), no qual ficou deliberada a criação do então Fórum Permanente de Controle e Fiscalização do FUNDEF, que teve sua primeira sessão naquele mesmo ano, em agosto, na cidade de Cascavel. A partir da quinta sessão do fórum, em abril de 2007, na cidade de Sarandi, houve a mudança de nome em virtude do fim de vigência do FUNDEF e início do FUNDEB, passando a se chamar Fórum Permanente de Controle e Fiscalização do FUNDEB. Apenas em 2012, durante a 11ª sessão, realizada em Piraquara, é que o fórum passou a ter o atual nome de Fórum Permanente de Controle e Fiscalização dos Recursos da Educação. A mudança de nome sugere uma perspectiva mais ampliada de debate dos recursos para além do tema da política de fundos.

Atualmente, o Fórum é organizado pela Secretaria de Assuntos Municipais da APP-Sindicato[2], juntamente aos mandatos dos deputados estaduais Tadeu Veneri e Professor Lemos, assim como a Prefeitura Municipal de cada município sede do evento. Conforme foi verificado nos cartazes e notícias de divulgação das diferentes sessões realizadas pelo fórum e pelas informações obtidas com o deputado Tadeu Veneri, além desses organizadores há sempre outras entidades colaboradoras e apoiadoras ao evento, tais como o Tribunal de Contas do Estado (TCE/PR), que tem participado em todas as sessões, o Ministério Público (MP/PR) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). De acordo com o entrevistado, não há uma direção formal do fórum e desde o princípio seus idealizadores entendem que ele não é um espaço de disputa política, e sim de discussão e conscientização dos participantes no exercício do controle social. Sua dinâmica de organização consiste num *continuum* entre o fim de uma sessão, na qual é definido o próximo município sede, e a preparação da próxima, ou seja, aquele município que sediou uma sessão auxilia o próximo município sede a organizar a sessão seguinte, sempre com o apoio dos agentes citados anteriormente, sobretudo a APP-Sindicato, que costuma manter a organização das inscrições.

Quanto à definição do município que sediará cada sessão do Fórum, há alguns critérios mínimos estabelecidos a fim de que o evento seja realizado com as condições necessárias para receber seu público-alvo, que, atualmente, está em torno de 400 pessoas. Assim, é necessário que o município interessado apresente ao fórum um documento da prefeitura se comprometendo em auxiliar com a estrutura do evento, constituir um grupo de pessoas no município que se responsabilize pela organização local e que o município pleiteante possua uma estrutura mínima, como hotéis e restaurantes, para receber cerca de 200 pessoas vindas de outras localidades.

[2] O sindicato estadual de professores representa professores de redes municipais que não têm sindicato próprio. A Secretaria de Assuntos Municipais da APP sindicato é o espaço na estrutura sindical de mobilização e organização dos temas ligados às políticas municipais.

Nas 18 sessões realizadas até 2017, nunca houve a repetição dos municípios sede, sendo que, das 10 regiões geográficas do estado[3], sete foram contempladas pela presença do Fórum. O Quadro 1 apresenta os municípios e datas em que cada sessão foi realizada.

Quadro 1 – Municípios Sede do Fórum do FUNDEB

SESSÃO	MUNICÍPIO	DIAS	MÊS	ANO
1ª	CASCAVEL	12,13	AGOSTO	2004
2ª	MARINGÁ	Não disponível	Não disponível	2004
3ª	LONDRINA	Não disponível	MAIO	2005
4ª	TELÊMACO BORBA	06,07	ABRIL	2006
5ª	SARANDI	19,20	ABRIL	2007
6ª	COLORADO	23,24	AGOSTO	2007
7ª	IRATI	07,08	MAIO	2009
8ª	MANDAGUARI	01,02	JULHO	2010
9ª	FAZENDA RIO GRANDE	24,25	NOVEMBRO	2011
10ª	CORNÉLIO PROCÓPIO	19,20	ABRIL	2012
11ª	PIRAQUARA	25,26	OUTUBRO	2012
12ª	PRUDENTÓPOLIS	18,19	ABRIL	2013
13ª	ARAPONGAS	17,18	OUTUBRO	2013
14ª	PONTA GROSSA	27,28	MARÇO	2014
15ª	CURITIBA	29,30	MAIO	2014
16ª	GUARAPUAVA	05,06	NOVEMBRO	2015
17ª	LAPA	30,01	JUNHO, JULHO	2016
18ª	JACAREZINHO	22,23	JUNHO	2017

Fonte: Madureira (2018).

Ao longo dos anos, o Fórum também ampliou o seu público-alvo e passou a congregar, além de conselheiros do FUNDEB, muito mais profissionais ligados diretamente à educação, tanto das redes municipais quanto da rede estadual de ensino.

Segundo o entrevistado, essa mudança no público se dá por situações específicas que tendem a trazer mais os profissionais da educação ao evento. Em parte porque a prefeitura que organiza a sessão do Fórum tem interesse em liberar seus profissionais da educação para que participem e entendam sobre o financiamento da educação; há também o interesse de participação dos secretários da região em que é realizado o evento e estes sempre mobilizam e incentivam alguns servidores da secretaria para participar; e a validação do evento através de uma certificação de 16 horas também contribui para trazer esses profissionais.

O objetivo principal do Fórum continua sendo orientar e esclarecer as pessoas que lidam com os recursos da educação sobre as questões particulares de cada fonte de recurso, ou

[3] Conforme as informações do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 2012), segundo as mesorregiões e as microrregiões geográficas do IBGE - Paraná – 2012 e a Lei Estadual n° 15.825/08.

seja, auxiliar tanto as secretarias de educação quanto as comunidades escolares a entender como deve ser a aplicação dos recursos, sobretudo os do FUNDEB. Conforme descrito no folder da 15ª sessão do Fórum do FUNDEB, realizada em Curitiba no ano de 2014, o objetivo do evento é:

> Instrumentalizar e fornecer mecanismos para o acompanhamento eficiente da aplicação dos recursos; Conscientizar conselheiros (as) do FUNDEB de suas atribuições e da relevância de suas funções; Esclarecer sobre a exigência legal da constituição dos Conselhos do FUNDEB; Explicar sobre a composição das verbas dos recursos da educação e as formas pelas quais a comunidade pode monitorar a completa aplicação dos recursos; Possibilitar clareza para realizar os encaminhamentos de possíveis denúncias (FÓRUM PERMANENTE DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO, 2014).

Diante dos objetivos que o Fórum do FUNDEB tem almejado, percebe-se uma importância política desse espaço no contexto do controle social dos recursos da educação. Para o deputado Tadeu Veneri, o Fórum possui um potencial de conscientização sobre a fiscalização dos recursos da educação, mas que ainda pode ser melhorado no sentido de torná-lo um espaço mais politizado, com as pessoas mais conscientes sobre o papel do controle e fiscalização dos recursos públicos. Para tanto, o entrevistado acredita que deve haver maior investimento na divulgação do Fórum junto ao público interessado, principalmente os conselheiros, para que compreendam a intenção desse espaço em auxiliar no entendimento dessas pessoas sobre o seu papel na fiscalização dos recursos, que estão, direta ou indiretamente, sob sua responsabilidade e/ou seu benefício. Ele afirma, ainda, que os conselheiros acabam, muitas vezes, ficando isolados em cada município e uma ampla divulgação a cada sessão a ser realizada poderá mobilizar mais esses agentes.

De acordo com o entrevistado, é necessário que as prefeituras se envolvam mais, assim como os legislativos municipais e o próprio legislativo estadual. Contudo, ele também avalia que há uma fragilidade no papel desempenhado pelos legislativos, porque, em geral, as Câmaras de Vereadores não têm a devida compreensão sobre os conselhos e sobre os mecanismos de distribuição, aplicação e fiscalização de recursos como o FUNDEB. Da mesma forma, o deputado afirma que, apesar do apoio e participação em todas as sessões do Fórum por parte do TCE/PR e do MP/PR, estes órgãos de controle externo têm, no atual contexto político e pela sua própria organização interna, uma dificuldade de isenção na fiscalização das ações dos executivos municipais, pois considera que “[...] têm um vício de origem, primeiro porque estão extremamente politizados e partidarizados. Eles fizeram uma opção desse processo de partidarização e de politização que é muito ruim” (VENERI, 2018, entrevista).

Assim, os conselhos de controle social, não apenas o Conselho do FUNDEB, mas também conselhos escolares e de outras áreas sociais, são, para o entrevistado, espaços com um papel fundamental na ligação entre sociedade e Estado.

Pensando nessa importância dos Conselhos do FUNDEB, o deputado acredita que a sua potencialidade está justamente em seu papel fiscalizador, em ser uma ferramenta que permite a segmentos da sociedade acompanhar os governos no uso dos recursos da educação. Contudo, ele percebe que a falta de infraestrutura dos conselhos, a ausência de quadros profissionais para apoio e um entendimento político que não vê a importância desses espaços, são as principais fragilidades para os conselhos cumprirem seu papel.

Esse cenário de fragilidades dos conselhos é retratado em diferentes estudos sobre a questão do controle social dos recursos para a educação, sendo que os debates de Umann (2008), Borba (2010), Lima e Aragão (2010), Braga (2015), Coutinho (2015) e Gonçalves (2015) evidenciam que há impasses vivenciados pelos Conselhos do FUNDEB, tanto pela falta de apoio e estrutura para realizarem suas tarefas, quanto pela presença mais ativa nos conselhos de servidores públicos ligados à educação do que de usuários do sistema de ensino. Mas, também, que há potencialidade nesses conselhos em promover uma fiscalização concreta de parcela importante dos recursos da educação, desde que superadas as restrições legais e políticas que permeiam sua atuação.

Nessa direção, pode-se reforçar a posição do entrevistado sobre as potencialidades de um espaço contínuo de interlocução entre conselheiros. Para que tal potencialidade de fato se confirme, é preciso conhecer melhor quem são os participantes que têm acompanhado a dinâmica do Fórum. A próxima seção apresenta um estudo exploratório dos sujeitos que estiveram na última sessão do Fórum, em 2017.

Uma aproximação aos sujeitos do Fórum do FUNDEB

Durante a 18ª Sessão do Fórum, na cidade de Jacarezinho, foram aplicados questionários aos conselheiros dos CACS/FUNDEB presentes na sessão, a fim de se conhecer um pouco do perfil desses sujeitos. Assim, analisando-se os dados obtidos nos 23 questionários que retornaram, observou-se que 78,3% das respondentes são mulheres e que do total de respondentes 50% possuem mais de 40 anos de idade, sendo que, no conjunto das mulheres que declararam sua idade, quase 60% encontram-se na faixa etária de mais de 40 anos.

Observou-se, também, que o segmento com maior representatividade entre os respondentes pertence à categoria dos professores da educação básica pública, perfazendo um total de 47,8% da amostra. Ainda, 87% dos respondentes têm ensino superior completo e, destes, 80% possuem especialização. Das oito categorias representativas obrigatórias, conforme a Lei do FUNDEB, não houve respondentes da representação de estudantes nem do Conselho Tutelar, sendo que 73,9% dos respondentes representam o conjunto dos trabalhadores em educação, ou seja, os representantes dos professores, diretores e servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas.

Ainda em relação ao perfil que caracteriza a função de conselheiro, 21,7% dos respondentes nunca ocuparam as funções de presidente ou vice-presidente no Conselho do FUNDEB. Daqueles que ocupam ou já ocuparam essas funções, 55,5% pertencem à categoria dos professores.

Quanto à formação para exercício da função de conselheiro do FUNDEB, apenas 8,7% nunca participaram de cursos ou encontros de formação e 17,4% não participaram de outro conselho além do FUNDEB, o que demonstra que os sujeitos da amostra, em sua maioria, têm outras experiências com órgãos colegiados e algum nível de formação específica para a função de conselheiro. Dos 19 respondentes que participam ou participaram de outros conselhos, além do FUNDEB, 68,4% informaram que participam ou já participaram do Conselho Municipal de Educação e 36,8% informaram a participação em mais de um conselho.

Na análise da trajetória política dos conselheiros, verificou-se que 78,3% dos respondentes nunca participaram de entidades estudantis, nem na educação básica e nem na educação superior. Contudo, de maneira inversamente proporcional, 91,3% informaram que são filiados ao sindicato de sua categoria profissional. Essa característica observada na amostra pode estar relacionada ao ambiente em que foram coletados os dados, mas também é possível inferir que essa característica esteja relacionada ao perfil dos sujeitos que buscam participar de colegiados e entidades associativas com a intenção de interferir na realidade em que atuam, e para tanto encontram nas instâncias sociais suas frentes de luta (VALMORBIDA; SILVA, 2016). Além disso, a natureza do Conselho do FUNDEB é a de fiscalizar a aplicação dos recursos do fundo, sendo que a valorização profissional é uma questão central no âmbito do financiamento da educação e na própria execução do FUNDEB, uma vez que pelo menos 60% dos recursos deste deve ser investido obrigatoriamente em pagamento do magistério, logo, parece lógico que os profissionais da educação sindicalizados estejam mais atentos às questões que interferem nessa valorização, buscando no conselho um meio de garantir os direitos de sua categoria.

Pode-se ampliar essa discussão analisando-se a filiação dos sujeitos a partidos políticos, pois 47,8% afirmam ser ou terem sido filiados a algum partido político e 17,4% daqueles que nunca se filiaram, se consideram militantes partidários. Dessa forma, 65,2% dos respondentes têm ou já tiveram algum tipo de participação político-partidária, demonstrando assim que, de alguma forma, tentam ou tentaram participar de uma instância social diretamente ligada à interferência na realidade em que vivem.

A Tabela 1 resume alguns dos dados apresentados sobre a participação política dos sujeitos pesquisados.

Tabela 1 – Participação Nas Instâncias Sociais

	SIM		NÃO		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Participa ou participou de entidades estudantis?	5	21,7	18	78,3	23	100,0
É filiado/a ao sindicato de sua categoria profissional?	21	91,3	2	8,7	23	100,0
É ou já foi filiado/a em algum partido político?	11	47,8	12	52,2	23	100,0
É militante de algum partido político?	4	17,4	8	34,8	12	100,0

Fonte: Madureira (2018).

Observou-se, assim, que a amostra é formada majoritariamente por mulheres, sindicalizadas, com grau de instrução em nível de especialização e que participam de cursos e/ou eventos para formação de conselheiros. Dentre essas, a maioria são professoras que têm em sua trajetória a participação em outros conselhos, além do FUNDEB e em organizações sindicais e partidárias.

Considerações finais

O contexto pós-impeachment no Brasil tem reiteradamente colocado em questão o quanto as instituições democráticas no País suportam os enfrentamentos entre interesses políticos antagônicos. A mudança na lógica de proteção social, plantada pela Emenda Constitucional Nº. 95 no ordenamento jurídico federal, coloca em risco o cabedal de direitos sociais desenhado no texto constitucional de 1988 e reafirmado por parte das Emendas Constitucionais aprovadas nos anos 2000. Nesse cenário, voltar ao debate da participação popular em Conselhos de Controle Social de recursos públicos, como é o caso dos CACS, pode parecer um pouco deslocado. Entretanto, compreender os enfrentamentos no âmbito da institucionalidade democrática e da cultura democrática do País pode, por outro lado, ser um elemento importante de compreensão inclusive da conjuntura atual.

Avritzer (1996), ao analisar a transição dos anos 1980 no Brasil, entre a ditadura militar e a retomada das eleições e a construção da Constituição de 1988, faz uma síntese sobre os dilemas da democratização que podem ajudar a pensar a cultura de participação ainda hoje, afirma o autor:

> Trata-se de compreender que existe uma cultura política não-democrática que se entrelaça com a institucionalidade democrática. As práticas dominantes, nesse caso, não são puramente democráticas e nem puramente autoritárias. Podemos, portanto, supor a existência de duas culturas políticas e apontar a disputa entre elas no interior do sistema político (AVRITZER, 1996, p. 136).

Nessa direção, a experiência dos CACS e, especialmente, do Fórum do FUNDEB construída no Paraná, coloca no cenário um vigoroso espaço de enfrentamento à falta de conhecimento e ao despreparo dos conselheiros para exercer suas atividades, elementos que dificultam a ação fiscalizadora dos Conselhos do FUNDEB, pois tais atividades exigem conhecimentos técnicos específicos, que se impõem ao papel político de controle social sobre os recursos que fiscalizam, fragilizando sua atuação e comprometendo o efetivo controle social dos recursos.

A experiência do Fórum evidencia, também, certo vigor associativista da sociedade brasileira, que, à parte de uma estratégia formal de instituição de conselhos que articulam representantes de diferentes segmentos, inventa uma forma de repolitizar a ação, com uma estratégia coletiva de formação e de visibilidade para a ação dos conselhos. O estudo exploratório revela a forte presença dos trabalhadores em educação nesse espaço, o que condiz com a maior organização desse segmento. Mas o estudo também abre novas perguntas: qual é a visibilidade dos Conselhos depois que uma sessão do Fórum acontece em uma cidade? A participação no Fórum possibilita interações posteriores entre os conselheiros de diferentes cidades? A prática de representantes nos conselhos pós-fórum muda? Esses são temas abertos para novas investigações.

A aproximação com essa experiência ainda permite reflexões acerca de dois pontos propostos por Avritzer (1996) sobre o fenômeno da democratização. Para o autor podem ser marcos desse fenômeno, entre outros aspectos: “1) à ação coletiva ao invés da ação individual [...] 4) às formas de relação da sociedade ao funcionamento das instituições sistêmicas” (AVRITZER, 1996, p. 140). O Fórum do FUNDEB, mesmo que não potencialize ações coletivas entre uma sessão e outra, permite que a cada reunião se explicite o caráter coletivo

do controle social. Por outra parte, os CACS são instituições sistêmicas do Estado e, nesse sentido, disciplinam a participação popular limitando-a a um tamanho específico e bastante recortado em termos de poder de interferência na execução orçamentária. Com o Fórum, esses mesmos conselhos têm no debate coletivo a possibilidade de inventividade de outros potenciais enfrentamentos. Estas são mais hipóteses do que evidências, mas permitem problematizar um movimento silencioso, porém longevo, da prática associativa em torno dos CACS no estado do Paraná.

Referências

APP – SINDICATO. Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná. **Fórum debate recursos disponíveis para a Educação**. Curitiba, 01 jul. 2016. Disponível em: <http://appsindicato.org.br/forum-debate-recursos-disponiveis-para-a-educacao/>. Acesso em: 20 set. 2017.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1996. (Debates 272).

BORBA, Silvânia Lucia de Souza. **Participação e controle social na Educação**: onde está o fio condutor? Uma análise dos Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social do FUNDEB. 2010. 167 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3704>. Acesso em: 28 jan. 2018.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **Conselhos do FUNDEB**: participação e fiscalização no controle social da educação. 1. ed. Curitiba: Appris, 2015.

BRASIL. Lei 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 21 set. 2018.

CASCAVEL. **Educação discute controle e fiscalização do FUNDEF**. Cascavel, 2004. Disponível em: <http://www.cascavel.pr.gov.br/noticia.php?id=3433>. Acesso em: 24 fev. 2018.

COUTINHO, Henrique Guimarães. **Os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e a gestão municipal da educação**: um estudo em municípios nordestinos. 2015. 220 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/14951>. Acesso em: 28 jan. 2018.

FÓRUM DO FUNDEB EM CORNÉLIO PROCÓPIO. 2012. Disponível em: <http://www.professorlemos.com.br/noticias/2/noticias/996/forum-do-FUNDEB-em-cornelio-procopio>. Acesso em: 24 fev. 2018.

FÓRUM DO FUNDEB: Uma década de debates sobre a educação. **ParaTodos**, Curitiba, n. 99, maio 2014. Disponível em: <http://www.tadeuveneri.com.br/disco/disco_virtual/paratodos_099.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2018.

FÓRUM PERMANENTE DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO. **15ª Sessão (10 anos)**. Curitiba, 2014. 1 fôlder. Disponível em: <http://www.tadeuveneri.com.br/noticias/3/noticias/2360/curitiba-realiza-15-sessao-do-forum-do-FUNDEB>. Acesso em: 24 fev. 2018.

GONÇALVES, Antonia Maria Martins. **O financiamento da educação e o potencial de controle social dos conselhos do FUNDEB**: o caso de Sinop - MT. 2015. 99 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, 2015. Disponível em: <http://ri.ufmt.br/handle/1/138>. Acesso em: 28 jan. 2018.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relação dos municípios do estado ordenados segundo as mesorregiões e as microrregiões geográficas do IBGE - Paraná – 2012**. Curitiba, jun. 2012. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/mapas/base_fisica/relacao_mun_micros_mesos_parana.pdf> . Acesso em: 26 set. 2017.

LIMA, Ubirajara Couto; ARAGÃO, José Wellington Marinho de. O Conselho do FUNDEB e as práticas de participação institucionalizadas. In: TENÓRIO, Robinson Moreira; SILVA, Reginaldo de Souza (Org.). **Capacitação docente e responsabilidade social**: aportespluridisciplinares. Salvador: EDUFBA, 2010.

MADUREIRA, Maria Stael B. **Panorama do controle social sobre os recursos da educação sob a perspectiva de conselheiras e de conselheiros do FUNDEB**: uma análise a partir do caso de Quatro Barras. 131 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/57943>. Acesso em: 27 mar. 2019.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

UMANN, Jorge Miguel Bonatto. **O controle social e público da gestão financeira da educação através dos conselhos municipais em Triunfo/RS**: uma reflexão das relações governo e sociedade. 2008. 167 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/15521>. Acesso em: 28 jan. 2018.

VALMORBIDA, Itacir Carlos; SILVA, Mauricio Roberto da. As diversas instâncias de formação política dos docentes da rede pública de ensino: aproximações introdutórias. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 10, n. 19, p. 68-76, jan./jun. 2016. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/50213/30868>. Acesso em: 03 set. 2017.

VENERI, Tadeu. **Entrevista concedida pelo Deputado Estadual da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, à Dissertação de Mestrado de Maria Stael B. Madureira**. Curitiba, 07 fev. 2018.

Maria Stael Madureira é graduada em Administração pela Universidade Federal de Pelotas (2006/2). Especialista em educação a distância pela Universidade Federal do Paraná (2013). Mestranda do Programa de Pós-graduação em Educação do Setor de Educação da

Universidade Federal do Paraná (UFPR) na linha de Políticas Educacionais. Atualmente atua como Administradora na UFPR.
ORCID: http://orcid.org/0000-0001-9665-2588
E-mail: staelmadu@yahoo.com.br

Andréa Barbosa Gouveia é professora do curso de Pedagogia da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e do programa de pós-graduação em educação na mesma universidade. Atua no Núcleo de Pesquisa em Políticas Educacionais.
ORCID: http://orcid.org/0000-0002-8260-2720
E-mail: andrea-gouveia@uol.com.br

Recebido em 31 de janeiro de 2019
Aprovado em 02 de abril de 2019

ISSN: 2236-5907

fineduca
Revista de Financiamento da Educação

Editores do volume 9

José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil
Nalú Farenzena – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, Brasil

Comitê Editorial

José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, Brasil
Juca Gil – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
Theresa Adrião – Universidade Estadual de Campinas, Brasil Ângelo
Ricardo de Souza – Universidade Federal do Paraná, Brasil
Márcia Aparecida Jacomini – Universidade Federal de São Paulo, Brasil

Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz
Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Fernanda Saforcada
Universidade de Buenos Aires, Argentina

Jacques Velloso
Universidade de Brasília, Brasil

João Monlevade
Senado Federal, Brasil

Jorge Abrahão de Castro
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil

Juca Gil
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Lisete Regina Gomes Arelaro
Universidade de São Paulo, Brasil

Luis Carlos Sales
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Luiz de Sousa Junior
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Luiz Fernandes Dourado
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Magna França
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Maria Beatriz Luce
Universidade Federal do Pampa, Brasil
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Marcos Edgar Bassi
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Nalú Farenzena
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Nelson Cardoso do Amaral
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Nicholas Davies
Universidade Federal Fluminense, Brasil

Rosana Evangelista Cruz
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Rosana Gemaque
Universidade Federal do Pará, Brasil

Robert E. Verhine
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Romualdo Portela de Oliveira
Universidade de São Paulo, Brasil

Theresa Adrião
Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Tristan McCowan
University of London, Reino Unido

Vera Jacob
Universidade Federal do Pará, Brasil

Vera Peroni
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Vitor Henrique Paro
Universidade de São Paulo, Brasil

Equipe editorial

Apoio ao Comitê Editorial: Patrícia Balthazar Garcia
Diagramação, Revisão de português e normalização: Edson Leonel de Oliveira
Revisão de inglês: Ananyr Porto Fajardo

Fineduca – Revista de Financiamento da Educação
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Faculdade de Educação
Av. Paulo Gama, s/n | sala 1004 | CEP: 90046-900 | Porto Alegre/RS
Telefone/Fax: (55) 51 3308-3103 | e-mail: revista.fineduca@gmail.com | site: http://seer.ufrgs.br/fineduca