

# Consolidação da gestão democrática e os conselhos gestores da educação: um estudo da atuação dos conselheiros do FUNDEF na Região Metropolitana do Recife

*Consolidation of a democratic administration and the educational management boards: the performance of FUNDEF's counselors in the metropolitan area of Recife, in Brazil*

*Consolidación de la gestión democrática y los consejos de gestores de educación: un estudio de la actuación de los consejeros del FUNDEF en la Región Metropolitana de Recife, en Brasil*

---

HENRIQUE GUIMARÃES COUTINHO

**Resumo:** O artigo discute a participação e o controle social nas políticas educacionais através da atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef). Aborda a origem dos conselhos gestores no Brasil, a descentralização das políticas públicas como fator de incentivo à participação social e analisa o perfil e a atuação dos conselheiros através de uma pesquisa realizada nos 14 municípios da Região Metropolitana do Recife, com uma amostra com 76 conselheiros.

---

**Palavras chave:** educação; conselhos; descentralização; participação; controle.

**Summary:** The article discusses participation and social control in the actions taken by the Social Monitoring and Control Boards under FUNDEF – Fund for Maintenance and Development of Elementary Education and Valuing of the Teaching Profession. After discussing the origin of management boards in Brazil, the text addresses the decentralization of public policies as an encouraging factor for social participation and analyzes the profile and performance of board members based on a survey conducted in 14 municipalities in the metropolitan Region of Recife, considering a sample of 76 counselors.

---

**Keywords:** education; boards; decentralization; participation; control.

**Resumen:** El artículo discute la participación y el control social en las políticas educacionales a través de la actuación de los Consejos de Acompañamiento y Control Social del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Fundamental y de la Valorización del Magisterio (FUNDEF). Aborda el origen de los consejos de administración en Brasil, la descentralización de las políticas públicas como un factor de fomento a la participación social y analiza el perfil y el desempeño de los consejeros a través de una encuesta realizada en 14 municipios de la Región Metropolitana de Recife, con una muestra de 76 consejeros.

---

**Palabras clave:** educación; consejos; descentralización; participación; control

## INTRODUÇÃO

O artigo tem como objetivo discutir o papel dos Conselhos Gestores da Educação na Região Metropolitana do Recife, abordando o papel dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) sobre a gestão e fiscalização dos recursos do Fundef e, ainda, a atuação dos conselheiros, neste caso considerados atores centrais e capazes de proporcionar gestão democrática e controle social sobre os recursos do Fundef.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) era de natureza contábil e foi criado durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, por meio da Emenda Constitucional 14/1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424/1996, e pelo Decreto n.º 2.264/1997, com previsão para vigorar durante dez anos, ou seja, até o fim de 2006 foi o principal canal de transferências de recursos federais da educação para estados e municípios, onde o principal critério adotado foi o número de alunos matriculados nas redes de ensino público dessas esferas subnacionais.

De acordo com Guimarães e Silva (2007), do ponto de vista quantitativo, essa política foi considerada um sucesso por conta da consolidação do processo de municipalização da educação fundamental. Este fundo, de natureza contábil e com múltiplas fontes de receita, representou avanços significativos em relação à municipalização e ao repasse dos recursos entre os níveis de governo, mas também, de acordo com Davies (1999), apresentou problemas em relação aos conselhos, como a fragilidade institucional dessas instâncias, a influência do poder local no âmbito das decisões dos recursos e da fiscalização dos mesmos, a falta de paridade nas representações dentro dos conselhos, o exercício da presidência dos conselhos, a falta de estrutura, entre outros.

Em 2007, para substituir o Fundef, é criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por meio da Emenda Constitucional n.º 53/2006 e regulamentado pela Lei n.º 11.494/2007 e pelo Decreto n.º 6.253/2007, com o objetivo de substituir o Fundef. O Fundeb foi implantado com previsão de durar até 2020 e chegou com uma série de medidas para corrigir falhas e distorções detectadas no Fundef e buscando aliar as diretrizes centrais do fundo com os interesses da sociedade em relação à educação e à alocação dos seus recursos. Destaca-se, inicialmente, a sua abrangência, contemplando todo o ensino básico, diferentemente de seu antecessor, que atuava em apenas parte dele, além de diversas medidas para corrigir a composição dos conselhos, com o objetivo de

torná-los mais efetivos no acompanhamento e na fiscalização dos recursos do fundo<sup>1</sup>.

O trabalho apresenta a análise da atuação de conselheiros do Fundef, e discute os resultados da pesquisa realizada junto aos conselheiros dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef (Cacs's) nos municípios da Região Metropolitana do Recife (RMR). Procura-se responder às seguintes questões: em que medida os Cacs's realizam adequadamente controle social? Os Cacs's são espaços democráticos ou são capturados pelo poder municipal? Quem participa ativamente dos conselhos?

A pesquisa foi quantitativa, com um corte transversal. Este desenho de pesquisa possibilita capturar e analisar dados de um determinado momento histórico, descrever o objeto de análise e estabelecer correlações entre variáveis. Assim, os dados aqui apresentados referem-se a um determinado período e, dada a sua amostra, não permite fazer inferências para o estado de Pernambuco. O instrumento de coleta foi um questionário contendo quarenta e oito questões. Os dados aqui analisados foram coletados no período de janeiro a abril de 2006 e referem-se aos Cacs's da RMR. Esta microrregião é formada por 14 municípios, a saber: Recife, Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão, Camaragibe, São Lourenço da Mata, Moreno, Olinda, Paulista, Abreu e Lima, Igarassu, Itapissuma, Itamaracá e Araçoiaba. A amostra foi composta por 76 conselheiros distribuídos em todos os municípios da RMR, ressaltando-se que esta pesquisa se propôs a ser um estudo exploratório, uma vez que não existiam dados ou informações acerca da participação sociopolítica dos conselheiros do Fundef no estado de Pernambuco. O trabalho está dividido em 7 seções. A primeira é dedicada à introdução do trabalho. A segunda seção aborda a formação e origem dos conselhos gestores; o *Empowerment* dos mais pobres e a Participação através dos conselhos no Brasil. A terceira seção discute a descentralização das políticas públicas no Brasil como o ambiente institucional de atuação dos conselhos a partir da década de 1990. A quarta seção aborda a descentralização nas políticas educacionais. A quinta seção discute a implantação do Fundef e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. Na sexta seção são apresentados os resultados da pesquisa e na última seção são feitas as considerações finais.

---

1 O trabalho aqui apresentado focaliza os Conselhos do Fundef, e, portanto, trata de um período anterior ao Fundeb. Entretanto, cabe destacar que a estrutura organizacional do Fundeb, com os seus Cacs, guarda muitas semelhanças com a do Fundef.

## CONSELHOS GESTORES E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

A agenda da gestão das políticas públicas está centrada na democratização através da abertura de canais institucionalizados de participação da sociedade civil, com o objetivo de proporcionar controle social, acompanhamento sistemático e participação dos diversos segmentos da sociedade civil organizada na gestão e alocação de recursos públicos. A partir da redemocratização do Brasil, na década de 1980 e, especificamente, na Constituição Federal de 1988, foram criados espaços institucionalizados com o objetivo de viabilizar a participação e o controle social, funcionando como arenas de discussão, deliberação e fiscalização das políticas públicas. Estes espaços institucionais são abordados pela literatura como canais efetivos na nova agenda de gestão das políticas públicas.

Os conselhos gestores foram pensados como espaços democráticos que proporcionariam uma ampliação da esfera pública, com a participação dos segmentos sociais locais no acompanhamento, discussão, decisão e fiscalização dos recursos públicos e constituindo uma nova forma de tecido institucional. Apresentavam um caráter inovador no desenvolvimento e aprimoramento da gestão das políticas públicas. É possível pensar a implementação dos conselhos gestores como um avanço institucional na gestão das políticas públicas, uma vez que a participação dos diversos segmentos da sociedade organizada no escopo dos programas sociais passa a ser uma variável condicional para a obtenção dos recursos. Para compreender de uma forma mais abrangente o surgimento dos conselhos gestores, é preciso discutir alguns aspectos conceituais e históricos que envolvem o debate acerca da participação da sociedade na gestão de políticas sociais.

Nos textos de Rousseau (1978), por exemplo, o elemento “participação individual” surge como um fator capaz de salvaguardar os interesses privados e garantir bons governos, os cidadãos de fato seriam aqueles defensores do bem comum e através do contrato social exerceriam controle sobre as ações dos governos. Já na obra de Tocqueville (1962), a participação seria a forma de proteger o sistema democrático do que ele denominou de “tirania da maioria”, que representaria uma ameaça às minorias governadas. A participação, para este autor, tem uma conotação essencial, uma vez que o agir político de cada indivíduo representaria uma forma de controle cidadão sobre os governantes e a diminuição da distância entre eles. A conscientização, para Tocqueville, levaria a um interesse prático em solucionar problemas comuns e atuar no espaço público, deixando de lado interesses da vida privada. Frey (2000) demonstra uma convergência entre autores afirmando que “o processo participativo é considerado por ambos como fundamental para manter abertas as chances de, respectivamente, criar ou

salvaguardar a liberdade e alcançar o bem comum”.

Portanto, ainda de acordo com este autor, a idéia de conselho no Brasil deveria convergir para espaços institucionalizados com participação efetiva da sociedade civil em consonância com o poder público, e não apenas como uma instância de consulta (modelo consultivo), mas também, e principalmente, como um ator ativo no processo de discussão, planejamento e execução das políticas educacionais (modelo deliberativo).

## ORIGENS DOS CONSELHOS GESTORES NO BRASIL

O caso do Brasil deve ser analisado sob a perspectiva de um país inserido dentro de um longo período de ditadura militar (1964 a 1985), onde os espaços da sociedade civil foram limitados pelo regime autoritário. Souza (1998) mostra que, a partir de um lento processo de redemocratização no fim na década de 1970, com a participação ativa de setores sociais e políticos (MDB, OAB, UNE, movimentos sociais ligados a diversos setores, a igreja com as pastorais etc.) houve pressões sobre o governo militar em direção à abertura democrática, com mobilizações amplas em direção à anistia, à volta da liberdade de expressão, ao fim da censura e, principalmente, às eleições livres e diretas em todos os níveis de governo. Dentro destes movimentos sociais, surgiram os conselhos populares setoriais, criados para servirem de fóruns de debates, discussões e reivindicações organizadas nos diversos segmentos sociais. Estes movimentos serviram de inspiração e de modelo embrionário para a criação dos conselhos gestores no Brasil. De acordo com Gonh (2001), no Brasil, podemos identificar de forma nítida três tipos de conselhos: (1) os que foram criados diretamente pelo poder executivo com o objetivo de estabelecer uma mediação direta com segmentos organizados da sociedade, (2) os conselhos populares originados dos movimentos populares organizados que buscavam conquistar e ocupar espaços (através de mobilização e pressão) e (3) os conselhos institucionalizados criados por leis, fruto de demandas da sociedade civil junto ao poder legislativo, e que estabeleciam uma participação direta da sociedade organizada na gestão de recursos públicos. Este último modelo apresentado por Gonh (2001) foi efetivado com a Constituição de 1988 e transformado num ator institucional capaz de atuar ativamente na gestão e fiscalização das políticas públicas no nível local, sendo colocado como variável condicionante para a obtenção de recursos de programas sociais.

A composição dos conselhos proporciona a participação de representantes do estado e da sociedade num processo de discussões e deliberações acerca das diretrizes gerais e específicas na gestão das políticas públicas. A composição de cada conselho varia de acordo com a área e a política pública, ou seja, os representantes

da sociedade são escolhidos de acordo com os segmentos envolvidos em cada área temática e, juntamente com os representantes do poder público, compõem a estrutura do conselho. O número de conselheiros varia de acordo com o tipo de conselho nas diversas áreas como: educação, assistência social, saúde, comissões de empregos; isto vem definido na própria lei que cria a estrutura do conselho.

## PARTICIPAÇÃO E EMPOWERMENT: UMA BREVE DISCUSSÃO.

A participação dos segmentos sociais pode ser vista como um avanço e como uma fonte de “*empowerment*”, tida por Melo (2003) como um processo de fortalecimento dos recursos e das capacidades dos setores pobres e excluídos de participar ativamente do processo decisório e das implementações de decisões públicas que afetam suas vidas. Esta questão deve ser encarada como fator importante no processo de distribuição de recursos, no tipo da política oferecida, de como ela deverá ser oferecida no nível local e, sobretudo, no sentido de salvaguardar os espaços de discussão (os conselhos) em torno dos programas, com o objetivo de se estabelecer estratégias consensuais na alocação e fiscalização dos recursos (como, onde e de que forma). Os conselhos gestores devem funcionar também como canais de informação à sociedade, garantindo mais transparência ao processo. De acordo com Melo (2003), já foi demonstrado que o empowerment destas comunidades tem efeitos positivos sobre a eficácia e a eficiência na alocação de recursos públicos em políticas públicas, uma vez que gera participação, controle social e transparência através da condição proporcionada a esses grupos sociais, capacitando-os a participar do processo, acompanhar os resultados e os impactos gerados a partir de programas executados. Este mesmo autor aponta que esta ação pode proporcionar a incorporação de segmentos expressivos da população, que antes se encontravam excluídos dos processos decisórios relativos à execução de políticas públicas ativas (MELO, 2003). É relevante destacar que Arretche (1999) ressalta que a participação, para ser efetiva, qualitativa e democrática, pressupõe alguns princípios básicos como: transparência, simetria de informações entre setores envolvidos (sociedade e estado), qualificação dos membros dos conselhos gestores, comunicação e publicização dos resultados das reuniões aos segmentos sociais envolvidos, entre outras medidas democratizantes, corroborando os estudos de Coutinho (2007), que argumenta que o modelo de descentralização de políticas no Brasil conduziria as burocracias locais a uma busca por qualificação técnica, facilitando os princípios defendidos por Arretche.

## DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

A redefinição dos papéis dos governos locais em relação às políticas públicas está associada diretamente ao processo de retomada do federalismo, juntamente com a redemocratização do país, a partir do fim do regime militar, no começo dos anos 1980. De acordo com Arretche (1999), no quadro gerado com a redemocratização do país, o governo federal passou a adotar uma estratégia de repasses de atribuições e responsabilidades para a execução de programas sociais aos governos locais. O argumento central era em direção da busca de mais eficiência, eficácia e transparência na gestão dos recursos dos programas sociais através da descentralização, o que possibilitaria uma efetiva participação e controle social no nível local, onde as políticas são aplicadas e produzem seus efeitos. A literatura aponta que existiram outros interesses envolvidos no processo de descentralização, principalmente variáveis de caráter econômico, que impulsionaram o governo federal a adotar o modelo descentralizador de políticas públicas através de ações rápidas e impositivas em relação aos governos locais. Alguns fatores foram decisivos para a adoção do modelo: a incapacidade financeira do governo federal de bancar as demandas de políticas sociais, a escassez de recursos e também imposições de organizações internacionais para descentralizar e privatizar, sendo citadas entre elas o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (ARRETCHE, 2000). Entre as condições impostas pelo FMI, encontravam-se: transferência da provisão de serviços públicos para os governos estaduais e municipais, renegociação das dívidas destes para com o governo central, (objetivando também o enxugamento das dívidas públicas e das máquinas estaduais e municipais) e programas de privatização de empresas públicas em todas as esferas de governo. Para Arretche (1999), a descentralização atingiu diferentes níveis de aprofundamento em relação aos tipos de políticas públicas e também em relação ao estado ou região onde foi implantado determinado programa. As políticas públicas que exigiam estruturas e estratégias de implementação mais complexas e que, ainda, contavam com legados negativos anteriores, não atingiram o mesmo grau de sucesso na descentralização do que as políticas de menor complexidade operacional e sem estes legados, como, por exemplo, o programa de merenda escolar.

## DESCENTRALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO: UM BREVE PANORAMA DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Esta seção discute os aspectos centrais e inovadores da descentralização nas políticas educacionais no Brasil, abordando as principais transformações ocorridas na oferta de ensino público no país. Arretche (1999) afirma que

diferentemente das demais políticas sociais brasileiras, que, no modelo consolidado nos anos 70 e 80, se centralizam no governo federal, o sistema público de ensino fundamental e médio encontra-se há muito descentralizado nos governos estaduais. Nesses níveis de ensino a atuação do governo federal concentra-se na Quota Federal do Salário Educação (QFSE) e na administração de recursos internacionais provenientes de organismos multilaterais.

Esta mesma autora ressalta, também que a realidade dos sistemas de ensino fundamental e médio no Brasil, a partir dos anos 1990, pode ser retratada como um quadro de grande universalização (acesso), associada a uma qualidade muito ruim do ensino oferecido. A autora resume o quadro com a seguinte afirmação: “o Brasil apresentava bons indicadores de cobertura e péssimos indicadores de qualidade do ensino” (ARRETCHE, 1999). A simples determinação constitucional da Carta de 1988 se mostrou ineficaz e insuficiente para a melhoria do sistema de ensino público. O governo federal sempre controlou, de forma centralizada, os recursos da educação e a sua distribuição ocorria sem qualquer discussão ou participação dos demais níveis de governos. É consenso que havia uma desconcentração de serviços educacionais oferecidos à população, mas não havia participação da sociedade no processo decisório por conta do desinteresse do governo federal e da ausência (pré Constituição de 1988) dos canais institucionalizados de participação social (conselhos gestores).

Castro (2000) mostra que, a partir da década de 1990, o sistema de ensino público passou por uma série de reestruturações e redefinições em suas hierarquias (fundamental, médio e superior), onde a esfera federal passou a atuar na posição de planejamento, regulação e avaliação dos programas, e ainda, promovendo inovações e transformações de caráter pedagógico. Em função destas afirmações, pode-se concluir que a esfera federal foi perdendo sua condição de executora direta e os estados e municípios foram assumindo essas responsabilidades, passando a compartilhar com o governo federal os custos do financiamento da educação no ensino fundamental e médio. A partir dessa perspectiva, diversas inovações e avanços foram sendo conquistados e, entre os mais relevantes, está a Emenda Constitucional de número 14, que define as atribuições dos três níveis

de governo em relação à educação e ainda institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - Fundef.

A partir da implantação do fundo, os municípios e estados passaram a assumir efetivamente a responsabilidade direta na oferta de vagas no ensino fundamental, e ainda, foram convocados pelo poder central a participar diretamente no financiamento da educação pública em parceria com o Governo Federal. Com este modelo foram, também, desenvolvidas novas formas de controle social e participação no processo de fiscalização dos recursos e acompanhamento dos gastos e da gestão da educação nas esferas locais (estados e municípios).

### A DESCENTRALIZAÇÃO E A IMPLANTAÇÃO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO - FUNDEF

De acordo com Souza (2005), atualmente os serviços de educação fundamental são basicamente providos por governos municipais. O Fundef foi apontado pela literatura em geral como o principal responsável pelo avanço do processo de municipalização do ensino fundamental público. O fundo foi considerado como uma inovação institucional em termos de desenho da política pública e de capacidade redistributiva dos recursos públicos, uma vez que não houve entrada significativa de novos recursos e foi preciso a elaboração de uma estrutura de incentivos capaz de provocar a adesão dos municípios para a sua implantação. A Constituição Federal de 1988 determinou que os estados, os municípios e o distrito federal aplicassem, no mínimo, 25% das suas receitas de impostos e de transferências em educação (manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE), enquanto a união deveria reservar 18% de suas receitas para o mesmo destino. Em 1996, o governo federal encaminhou uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) propondo a criação do Fundef. A emenda número 14 (EC 14) foi aprovada em setembro de 1996 e regulamentada pela lei de número 9.424/96 e pelo decreto lei 2.264/97, instituindo o Fundef com vigência de 10 anos e obrigando a aplicação mínima de 60% dos recursos na capacitação e remuneração dos professores e profissionais da educação. Os 40% restantes deveriam ser destinados para a manutenção do ensino. O Fundef era um fundo estadual e de natureza contábil<sup>2</sup> e composto por 15% dos recursos provenientes de impostos e repasses (FPE; FPM; ICMS, IPI-Exp; Ressarcimento pela Desoneração das Exportações - Lei complementar 87/96 1996 - Lei Kandir)<sup>3</sup>.

---

2 Estadual por que foi constituído no âmbito de cada estado; de natureza contábil por atrelar-se apenas à alocação e redistribuição de recursos.

3 FPE: Fundo de Participação dos Estados, FPM: Fundo de Participação dos Municípios, ICMS: imposto sobre

## OS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEF

A lei que regulamentou o Fundo também previu a constituição, nos planos federal, estadual e municipal, de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundef, cabendo a cada esfera administrativa editar normas para regular o seu funcionamento. No âmbito municipal, a lei estabeleceu que o conselho deveria ser constituído por, no mínimo, cinco membros, representando, respectivamente: a secretaria municipal de educação ou órgão equivalente; os professores e diretores das escolas públicas do ensino fundamental; os pais de alunos; os servidores das escolas públicas do ensino fundamental e o representante do Conselho Municipal de Educação, se o mesmo existisse. A lei colocou a cargo do conselho a supervisão do censo escolar anual; determinando que o conselho não pode ter estrutura administrativa própria, além do que, seus membros não podem receber qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, quer seja em reuniões ordinárias, que seja em reuniões extraordinárias. Os membros do conselho são indicados pelos segmentos que representam. O conselho deve reunir-se mensalmente e tem como atribuições básicas acompanhar a elaboração do orçamento anual e acompanhar o recolhimento de recursos devidos ao Fundef.

Considerando a composição dos colegiados nas esferas federal e estadual, estes apresentam um perfil claramente estatal. Por sua vez o conselho, no nível municipal, apresenta um caráter pró-sociedade civil, com base no que está formalmente proposto, uma vez que teria apenas um representante do poder público. A indicação correta e mais democrática dos representantes destes conselhos seria por pares. Ocorre que, em alguns casos, ela é feita pelo próprio membro do governo, havendo aí a possibilidade evidente de distorções, e de perda da eficácia da fiscalização (DAVIES, 1999). No entanto, esse potencial democrático é muito limitado por fatores, seja de ordem sócio-política, seja por omissão de elementos decisivos para o processo de democratização, seja ocasionado por imprecisões textuais que possibilitam diversidade de interpretação dos dispositivos legais.

No caso específico dos Cacs's, possui relevância especial o segmento representativo dos pais dos alunos, supostamente os principais interessados na melhoria da qualidade da educação. Assim, é condição indispensável a participação dos reais interessados, sem a qual a responsabilidade do Estado não se efetivará a contento. A participação tem como outra finalidade a realização da cidadania, que

---

circulação de mercadorias, IPI-Exp. imposto sobre produtos industrializados referentes aos produtos exportados e os recursos a título de compensação financeira, pela perda de receitas decorrentes da desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar de número 87/96, conhecida como Lei Kandir.

encontra receptividade no interior das lutas dos movimentos sociais, rompendo com a concepção de cidadania como outorga do Estado. No Brasil, as relações entre governantes e sociedade civil estão fundamentadas em clientelismo e fisiologismo, construindo uma fachada democrática que, na verdade, está a serviço dos interesses dos governantes. Um fator limitante do potencial democrático traduz-se na lei que, ao estabelecer a composição mínima do conselho, deixa em aberto a possibilidade de ampliação do número de membros com o objetivo de ter mais representantes estatais nos conselhos do que da sociedade.

Davies (1999) destaca ainda mais duas questões importantes que contribuem para a pouca participação da sociedade civil: a primeira, se refere à disponibilidade de horário de funcionamento. Os representantes governamentais têm sua participação contabilizada como atividade profissional, ou seja, o representante estatal recebe salário pra participar do conselho. Por outro lado, os representantes da sociedade civil, por não serem liberados, com remuneração, mesmo que demonstrem interesse, têm sua participação limitada, o que possibilita um maior controle do processo de decisão por parte daqueles em detrimento destes. A segunda questão diz respeito à capacitação técnica para análise da documentação contábil (se e quando for encaminhada) relativa à receita do Fundo e à aplicação dos recursos no ensino fundamental e na valorização do magistério. As rubricas pouco esclarecem sobre as receitas e aplicação dos recursos. Se os representantes não-governamentais não receberem uma formação para esta análise, poderão ser induzidos a aceitar a apreciação feita pelos representantes estatais, possivelmente mais informados e preparados tecnicamente, até para fazer convergir a interpretação dos dados orçamentários a interesses específicos. A seguir são apresentados os resultados da pesquisa.

## APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A pesquisa foi realizada com a intenção de analisar a atuação dos Cacs's como mecanismos de participação, conjugada com o princípio da gestão democrática e do controle social nas políticas educacionais. O estudo foi direcionado para verificar, dentro do espaço participativo dos conselhos, a efetividade, a qualidade e as condições de participação dos conselheiros no acompanhamento dos gastos dos recursos do Fundef. Os principais resultados obtidos na pesquisa de campo serão analisados nesta seção do artigo. A primeira parte da pesquisa dedicou-se a identificar o perfil do conselheiro dos Cacs's na Região Metropolitana do Recife (RMR), quais as principais características pessoais e ocupacionais. Foram selecionadas variáveis de gênero, idade, ocupação principal e nível de escolaridade como as mais relevantes para o estabelecimento deste perfil.

Os conselheiros na RMR são majoritariamente do sexo feminino (74%); professoras (64,5%); apresentam uma média de escolaridade de 14 anos de estudos completados com sucesso e idade média de 43 anos. Em seguida, foi realizada uma análise da localização das reuniões do conselho e onde estes conselheiros trabalhavam. E isto revelou que existe um alto grau de inserção do poder público local no espaço dos conselhos. As reuniões ocorrem predominantemente no prédio da Prefeitura ou da Secretaria de Educação do município, os conselheiros são majoritariamente servidores públicos municipais tendo, conseqüentemente, laços diretos com o poder municipal e uma baixa participação dos setores ligados à iniciativa privada, como fica evidenciado no quadro 2, em anexo.

Para continuar a análise sobre a inserção ou captura do poder local sobre o espaço dos conselhos, foi investigado o exercício da presidência do conselho, ou seja, quem predomina na presidência dos Cacs's na Região Metropolitana do Recife. Esta questão revelou um dado muito ilustrativo sobre a forte influência do poder público local sobre as ações dos conselhos do Fundef. As respostas indicaram que os representantes da prefeitura, em sua maioria secretários municipais de educação, e representantes de outras secretarias (68,4% dos casos) ocupam a presidência do conselho que deve, por natureza, fiscalizar as ações da própria Secretaria municipal de Educação, como demonstra a tabela 1, em anexo.

A tabela 1 mostra também que a participação dos pais dos alunos, setor da sociedade que por natureza deveria participar mais efetivamente nas ações e decisões do conselho, na presidência do conselho é muito tímida (apenas 1,3% dos casos). O percentual de conselheiros que responderam que não sabe quem exerce a presidência do conselho (17,2%) chama a atenção e denota uma participação frágil ou mesmo uma ausência de participação efetiva nas reuniões do conselho.

O quadro 3, em anexo, ilustra que existe uma boa disponibilização de informações por parte das Secretarias Municipais de Educação. Cerca de 70% dos conselheiros afirmaram ter acesso às informações. Por sua vez, 17,2% afirmaram não saber se havia ou não disponibilização de informações. Foi verificado também que apenas 37% dos conselhos realizam reuniões mensais. Os demais apontam para períodos longos e irregulares das reuniões. Apesar disto, 75% dos conselheiros afirmaram participar de todas ou da maioria das reuniões.

O quadro 3, em anexo, busca observar o grau de dificuldade dos conselheiros em lidar com os demonstrativos e documentos oficiais, objetivando levantar a capacidade do conselheiro entender e atuar efetivamente nas decisões do conselho. A maior parte dos conselheiros afirmou conhecer as despesas que podem ser feitas com os recursos do Fundef, enquanto que ao mesmo tempo uma minoria (38,2%) afirmou ter facilidade na compreensão da documentação necessária para a fiscalização dos recursos do Fundo (considerando o total dos

que afirmaram ser difícil / muito difícil a compreensão, com os que afirmaram não saber responder se é fácil ou difícil). É perceptível que existem dificuldades para a compreensão dos documentos. Os dados apontam também para uma situação efetiva de ausência de capacitação técnica específica para o exercício da função (apenas 33% responderam que já receberam alguma capacitação).

A tabela 2, em anexo, mostra que a representação no conselho também foi objeto de investigação na pesquisa e foi constatada uma representação mais elevada de membros do governo dentro do conselho, em detrimento das outras categorias. Isto é associado à maior facilidade que os representantes do governo têm para participar das reuniões, uma vez que esta atividade faz parte das suas obrigações profissionais, o que não acontece com os conselheiros da sociedade civil que, após o expediente normal de trabalho, precisam se deslocar para as reuniões do conselho, tendo um maior custo pessoal e econômico para exercer de fato a participação.

Em seguida a pesquisa procurou verificar o grau de associativismo dos conselheiros quanto a partidos políticos, sindicatos e associações de classe, entidades civis ou Ongs. Um dos nossos pressupostos era o de que o nível de associativismo entre os conselheiros deveria ser bastante significativo, partindo da hipótese de que haveria entre os conselheiros uma maior probabilidade de se estabelecer uma cultura cívica de participação. Para isto investigamos três níveis de participação social: se o conselheiro é filiado a algum partido político, a algum sindicato ou a alguma associação civil. Isto foi cruzado com o segmento que cada conselheiro representa gerando as tabelas 3, 4 e 5, em anexo.

Na tabela 3, a variável “filiação a partidos políticos”, quando cruzada com a variável “segmento que o conselheiro representa” apresenta um percentual elevado de filiação a partidos por parte dos representantes do governo (57%), contra uma baixa filiação dos membros da sociedade civil (23%).

Já a tabela 4 identifica o elevadíssimo percentual de filiação dos professores/diretores (95%) e servidores de escolas públicas (62,5%) a sindicatos, provavelmente por que o custo de se associar e participar dessas instituições é baixo e as vantagens e ganhos são muitos, além da presença atuante do sindicato da categoria. Já em relação aos conselheiros representantes da sociedade civil, os dados apontam para uma baixa filiação (30%) a sindicatos.

A tabela 5 demonstra que a participação em associações, entidades civis ou Ongs em todas os segmentos representados dentro do conselho é muito baixa; embora um pouco maior que a média nacional, fica muito aquém das expectativas de participação dos membros de conselhos gestores, confirmando a cultura cívica frágil dos conselheiros do Fundef.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988 elaborou e sistematizou um novo desenho institucional consolidado através da descentralização das políticas públicas com participação social na gestão, porém isto foi insuficiente para modificar o padrão das relações políticas locais e intergovernamentais. O estudo mostra que esta mudança não ocorrerá apenas através de um decreto no âmbito de determinado governo. Para que sejam adotadas novas formas de interação entre atores sociais, cujo poder de barganha é desprovido de equilíbrio e de simetria de informações entre os segmentos envolvidos, é necessária uma mudança mais radical na relação entre a sociedade civil e o poder público. Tal mudança tem que ser voltada para a transformação da democracia brasileira, que é caracterizada por fragilidades e vulnerabilidades em relação ao poder político e aos interesses privados, levando o Brasil para um regime democrático de fato, que seja capaz de proporcionar a inclusão dos setores mais vulneráveis da sociedade, através de participação e controle social.

Os resultados da pesquisa evidenciam que os Cacs's são espaços capturados e controlados pelo poder político local. A dificuldade não está restrita apenas ao exercício da presidência do conselho, mas também se refere à baixa capacidade dos conselheiros de compreender os assuntos tratados, ou seja, capacidade de ler demonstrativos, gerências e exercer, de fato, o controle social. Não obstante os dados se refiram apenas à Região Metropolitana do Recife, não é difícil supor como deve ser a realidade em municípios distantes da capital, com baixíssimo grau de organização e mobilização da sociedade civil.

O desenho institucional dos Cacs's permite que o Executivo municipal exerça o seu controle e manipule o seu funcionamento. O resultado deste trabalho corrobora trabalhos anteriores no que se refere ao pequeno ou quase inexistente controle social exercido por esses conselhos. Os possíveis avanços conquistados numa política de descentralização associada ao processo democrático permanecem à espera de mudanças no âmbito da cultura política que propiciem a participação da sociedade no debate e no processo de tomada de decisão da política pública de educação. Para tanto, é preciso que a sociedade civil se fortaleça e se tome para si a tarefa de tornar o Estado mais democrático e inclusivo.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T.S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.14, nº 40, p. 111-141, 1999

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

CASTRO, MARIA HELENA GUIMARÃES DE. Sistemas nacionais de avaliação e de informações educacionais. **São Paulo Perspec.** São Paulo, v. 14, n. 1, mar. 2000 . Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>>.

COUTINHO, H.G. A Gestão das políticas públicas: a descentralização e o Programa Estadual de Qualificação Profissional em Pernambuco. In: FAHEL, Murilo e NEVES, Jorge Alexandre (orgs). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: Puc Minas, 2007.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e o orçamento da educação - desvendando a caixa preta**. São Paulo: Autores Associados, 1999.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez/ Autores Associados, 1988.

GUIMARÃES, Carlos A. S. e COUTINHO, Henrique G. **Conselhos do Fundef: avaliação da gestão democrática**. Relatório de pesquisa. Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 2007.

GUIMARÃES, C. A. S. SILVA, L. P. Descentralização da educação ou municipalização das matrículas? Dinâmica do FUNDEF na região metropolitana do Recife. In: **18º Encontro de Pesquisa Educacional do Norte e Nordeste**, Maceió/AL, 2007.

GOHN, Maria da Glória . **Conselhos gestores e participação sócio-política** - São

Paulo , Ed. Cortez, 2001 (Coleção questões de nossa época ; v. 84).

FREY, Klaus. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. In: **Rev. Sociol. Polit.**, no.15, p.83-96, nov. 2000.

MELO, Marcus André. **Empowerment e governança no Brasil**: questões conceituais e análise preliminar de experiências selecionadas. Background paper. World Bank – Brazilian Office: DRAFT, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Ensaio sobre a origem das línguas: discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens: discurso sobre as ciências e as artes. 2ª ed. São Paulo, Abril Cultural, 1978.

SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: O impacto do federalismo e da descentralização. In: **Dados**, vol.41, n. 3, 1998.

\_\_\_\_\_. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. In: LUBAMBO, Cátia; COELHO, D; MELO, Marcus André. **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 108-130.

TOCQUEVILLE, Alexis de, 1805-1859 (1962) **A democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962.

---

**HENRIQUE GUIMARÃES COUTINHO** é mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco e doutorando nesta mesma instituição. É pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco e atua como professor na Faculdade Santa Emília.  
E-mail: henrique.guimaraes@fundaj.gov.br

*Recebido em outubro de 2011  
Aprovado em fevereiro de 2012*

## ANEXOS

QUADRO 1  
Perfil dos conselheiros

Sexo		Idade	Profissão			Escolaridade
Masculino	Feminino	Média	Professor	Pedagogo	Outras	Anos concluídos com sucesso
26%	74%	43	64,5%	7,9%	27,6%	14

QUADRO 2  
Local das reuniões e vínculo empregatício dos conselheiros

Local das reuniões do CACS			Principal empregador dos conselheiros				
Prefeitura	SME	Outros	Governo municipal	Governo estadual	Governo federal	Iniciativa privada	Outros
9,2%	65,8%	25%	75%	9,2%	1,3%	5,3%	9,2%

QUADRO 3  
Qualificação dos conselheiros

Conhecimento sobre os tipos de despesas permitidas pelo Fundef		Compreensão da documentação			Recebeu capacitação específica para a função		
Sim	Não	Fácil	Difícil ou muito difícil	Não sabe	Sim	Não	Não sabe
86,8%	13,2%	38,2%	34,2%	27,6%	32,9%	50,0%	17,1%

TABELA 1  
Exercício da presidência do conselho

Quem exerce a presidência do conselho	%	% Acumulado
Secretário de Educação	36,8	36,8
Representante da SME	26,3	63,2
Representante da Secretaria de Finanças	1,3	64,5
Representante da Secretaria da Fazenda	3,9	68,4
Representante dos pais de alunos	1,3	69,7
Representante dos professores	9,2	78,9
Representante dos servidores das escolas	1,3	80,2
Representante do sindicato	1,3	81,5
Representante do sindicato dos funcionários públicos	1,3	82,8
Não sabe	17,2	100
Total = 76 casos	100	

TABELA 2  
Representação no conselho por segmento

Segmento que representa	%
Governo	36,8
Professores/Diretores	25,0
Sociedade civil	22,4
Servidores de escolas públicas	10,5
Outros	5,3
Total = 76 casos	100

TABELA 3  
Representação no conselho por segmento social e filiação partidária

Segmento social	Filiação a Partidos Políticos			Total
	Sim	Não	Não sabe	
Governo	57,1%	39,3%	3,6%	100% (28)
Professores/Diretores	36,8%	63,2%	0%	100% (19)
Sociedade civil	23,5%	76,5%	0%	100% (17)
Servidores de escolas públicas	37,5%	62,5%	0%	100% (08)
Não sabe	25,0%	75,0%	0%	100% (04)

TABELA 4  
Representação no conselho por segmento social e filiação sindical

Segmento que representa	Filiação a Sindicatos			Total
	Sim	Não	Não sabe	
Governo	46,4%	53,6%	0%	100% (28)
Professores/Diretores	94,7%	5,3%	0%	100% (19)
Sociedade civil	29,4%	70,6%	0%	100% (17)
Servidores de escolas públicas	62,5%	37,5%	0%	100% (08)
Não sabe	75,0%	25,0%	0%	100% (04)

TABELA 5  
Representação no conselho por segmento social e participação social

Segmento que representa	Participação em associações, Entidades civis ou Ongs			Total
	Sim	Não	Não sabe	
Governo	17,9%	82,1%	0%	100% (28)
Professores/Diretores	5,3%	94,7%	0%	100% (19)
Sociedade civil	5,9%	94,1%	0%	100% (17)
Servidores de escolas públicas	12,5%	87,5%	0%	100% (08)
Não sabe	0%	100%	0%	100% (04)