

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA PARA ASSUNTOS DO INTERIOR
CENTRO DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

***POLÍTICAS PÚBLICAS E PODER LOCAL: O CONSELHO
QUE FISCALIZA OS RECURSOS DO FUNDEF COMO
MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL OU DE PODER
CLIENTELÍSTICO LOCAL?***

Simone Cabral Marinho dos Santos

Campina Grande

2002

SIMONE CABRAL MARINHO DOS SANTOS

***POLÍTICAS PÚBLICAS E PODER LOCAL: O CONSELHO
QUE FISCALIZA OS RECURSOS DO FUNDEF COMO
MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL OU DE PODER
CLIENTELÍSTICO LOCAL?***

Dissertação de mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Sociologia da Universidade Federal da
Paraíba/Campus II, em cumprimento às
exigências para a obtenção do título de
Mestre.

ORIENTADOR: PROF. Dr. EDGARD AFONSO MALAGODI

Campina Grande/PB

2002



S237p Santos, Simone Cabral Marinho dos.
Políticas públicas e poder local : o conselho que fiscaliza os recursos do FUNDEF como mecanismo de controle social ou de poder clientelístico local? / Simone Cabral Marinho dos Santos. - Campina Grande, 2002.
105 f.

Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal da Paraíba, Centro de Humanidades, 2002
"Orientação : Prof. Dr. Edgard Afonso Malagodi".
Referências.

1. Políticas Públicas - Educação. 2. Reforma Educacional. 3. Ensino Fundamental. 4. Dissertação - Sociologia. I. Malagodi, Edgard Afonso. II. Universidade Federal da Paraíba - Campina Grande (PB). III. Título

CDU 37.014(043)

***POLÍTICAS PÚBLICAS E PODER LOCAL: O CONSELHO QUE
FISCALIZA OS RECURSOS DO FUNDEF COMO MECANISMO DE
CONTROLE SOCIAL OU DE PODER CLIENTELÍSTICO LOCAL?***

Dissertação de Mestrado apresentada em: 02 de maio de 2002.

Comissão examinadora:

Edgard Afonso Malagodi- PPGS/UFPB

Orientador

Jacob Carlos Lima- PPGS/UFPB

Examinador

Antônio Berto Machado- PPGE/UFPB

Examinador

Campina Grande

2002

A minha mãe Arlete, pela confiança e incentivo que sempre depositou em mim; e ao meu filho Lucas, pelo tempo que lhe soneguei do meu carinho materno,

dedico

.

AGRADECIMENTOS

Desejo agradecer as pessoas que, de muitas maneiras, ajudaram a concretizar este trabalho.

São elas:

Minha família, pelo apoio e incentivo;

Ao meu orientador o Prof. Edgard Malagodi;

Aos professores examinadores deste trabalho;

Meus amigos do mestrado, do cinema, do teatro e dos barzinhos, Paulo, Edjane, Irlanda, Jaciara, Diana, Pedro Lemos, Pedro Fernandes, Josilene, Else, Brandão, Márcio e Raimundo;

Aos amigos Luciano, Assunção, Jose e Verinha;

Aos professores Lemuel, Marilda, Norman, Jacob, Berto e Xangai;

E aos queridos funcionários do mestrado Joãozinho, Rinaldo e Zezinho.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	iii
LISTA DE FOTOGRAFIAS.....	iv
RESUMO.....	v
ABSTRACT.....	vi
INTRODUÇÃO.....	01
<i>CAPÍTULO I- Contexto político e histórico da institucionalização da participação como controle social.....</i>	<i>06</i>
1.1. O processo de redemocratização no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988...	06
1.2. O Estado Brasileiro e a herança da política tradicional clientelista.....	10
1.3. A reforma do Estado e as políticas públicas educacionais.....	14
1.4. Poder local: verso e reverso.....	18
1.5. A descentralização é perspectiva de autonomia municipal?.....	22
1.6. Desvendando o mito da descentralização e da municipalização.....	25
1.7. Os conselhos gestores como mecanismos de controle social.....	30
<i>CAPÍTULO II- O FUNDEF e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS).....</i>	<i>36</i>
2.1. O financiamento da União para o ensino fundamental.....	36
2.2. O FUNDEF e o CACS: definições, objetivos e competências.....	41
2.3. O FUNDEF: limites e perspectivas.....	46
<i>CAPÍTULO III- Desenvolvimento da pesquisa de campo: o CACS em Apodi-RN.....</i>	<i>54</i>
3.1. O município de Apodi-RN e sua trajetória política.....	54
3.2. O atual cenário político municipal.....	57
3.3. A organização da educação fundamental pública municipal.....	59
3.3.1. A situação das escolas na zona urbana e na zona rural.....	60
3.3.2. O professorado municipal.....	64
3.3.3. A questão salarial.....	68

3.3.4. A mobilização sindical e os efeitos da greve no município de Apodi-RN.....	70
3.4. O FUNDEF: a visão governamental <i>versus</i> a visão não-governamental.....	78
3.5. A atuação do CACS.....	84
3.6. O CACS e os vereadores.....	91

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O CACS E A PARTICIPAÇÃO QUE VEM DE CIMA.....	95
---	-----------

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	100
--	------------

1) Livros, textos e artigos.....	100
2) Monografia.....	104
3) Jornais.....	105
4) Documentos.....	105

LISTA DE TABELAS

TABELA 01- O financiamento da União para o ensino fundamental a partir da EC N° 14/1996.....37

TABELA 02- Mudanças no papel da União, em matéria educacional, com a EC N° 14/1996.....40

LISTA DE FOTOGRAFIAS

FOTO 01: Caminhada dos professores à Prefeitura Municipal de Apodi-RN..... 75

FOTO 02: Ocupação da Prefeitura Municipal pelos professores..... 75

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 representou o ideal de redemocratização do país, abrindo novos espaços de mediação dos interesses do Estado e da sociedade civil. Os espaços de participação são redefinidos, assumindo um viés institucional. Nesse momento, os conselhos aparecem como um mecanismo deliberativo e com a promessa de assegurar o controle social. A sociedade civil é, então, chamada para acompanhar e intervir nas ações governamentais, como as políticas públicas educacionais. O FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), é um programa governamental de caráter deliberativo. Instituído em âmbito nacional como resposta do governo federal às reformas no campo das políticas públicas educacionais, privilegia o processo de descentralização dos recursos financeiros para a educação, aqui especificamente, o ensino fundamental. A sua implementação condiciona a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos Recursos do FUNDEF, o CACS, um mecanismo de controle social, cuja finalidade é garantir o acompanhamento e a fiscalização dos seus recursos pela sociedade.

Apesar do otimismo freqüentemente depositado nos mecanismos de controle social, dado às experiências bem sucedidas, os limites do seu potencial participativo, particularmente o CACS, é maquiado pelo poder político local, que tem no clientelismo o tratamento tradicional de conduzir a coisa pública. É o caso município de Apodi-RN.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 represented an ideal of national redemocratization, opening new mediated spaces between State and civil society. The participation spaces are redefined, assuming an institutional face. In this moment, the “conselhos” - comittees constituted by members of civil society and state – emerge as a deliberative mechanism and promising to guarantee the social control. Civil society is, then, called to follow and intervene in the governmental actions such as education public policies. FUNDEF – Funding for Management and Development of Fundamental School and Teachership Valorization – is a deliberative governmental program. It is formed at national level as a response of the federal government to reforms in the field of educational public policies, valuing the process of educational financial resources decentralization, here specifically, the fundamental level. Its implementation regulates the creation of the Committee of evaluation and social control of financial fundings from FUNDEF – CACS (Conselho de Acompanhamento e Controle social dos recursos do FUNDEF), which is a social control mechanism to inspect the use and applicability of the resources in the society.

In spite of the optimism often deposited on the social control mechanisms, due to the successful experiences, the limits of its participative potential, particularly CACS, is masked by the local political power, which has had on the clientelism the traditional way to conduct the public business. That is the case of Apodi municipality in the State of Rio Grande do Norte.

INTRODUÇÃO

As mudanças que se processam na política e gestão da educação nos últimos anos, têm redefinido as formas de financiamento e gerenciamento do dinheiro público para a educação. A descentralização dos recursos financeiros responde às expectativas que redefinem as formas de financiamento para a educação, deslocando para as instâncias locais de poder a responsabilidade desse processo. É um momento de total otimismo na esfera local, antes, lugar privilegiado das relações clientelistas. Os anos 80 difundiram a idéia que protagonizou o poder local como espaço da realização democrática. É nesse período que os movimentos sociais reivindicam por espaços institucionais de participação, difundindo os ideais de descentralização, municipalização, novo significado ao poder local, possibilidade de controle social das ações governamentais, dentre outros. Com isso, a grande “febre” em termos de participação iniciado no final dos anos 80 caminhou no sentido para a institucionalização da participação via conselhos, entendidos como mecanismos de viabilização democrática e participação decisória dos diferentes atores sociais. Os movimentos sociais reivindicam por espaços institucionalizados, movidos pela promessa de controle social.

Dado à relevância política e histórica que os conselhos têm contribuído para entendermos os desdobramentos da participação da sociedade civil na organização social, pretendemos estudá-los, mesmo que a investigação seja limitada apenas há uma experiência, com o objetivo de descrever a atuação e analisar se esses espaços institucionais respondem às reivindicações dos movimentos sociais na década de 80: a promessa de assegurar à sociedade civil o controle e acompanhamento das decisões e ações governamentais.

O mecanismo de controle social escolhido foi o Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos Recursos do FUNDEF, o CACS. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) é um programa governamental, instituído pela EC nº 14/1996, para organizar e especificar os recursos destinados ao financiamento da educação fundamental (1ª a 8ª séries). Os Estados e municípios são responsáveis pelo seu gerenciamento, o que tem definido o processo de

descentralização dos recursos para o ensino fundamental. Como forma dos Estados e municípios receberem os recursos, a criação do CACS é indispensável. A sua função é fiscalizar e acompanhar os recursos do FUNDEF.

Portanto, o nosso objeto de pesquisa é analisar o CACS enquanto mecanismo de controle social numa dada realidade, especificamente no município de Apodi-RN. A escolha desse município foi pela facilidade no seu acesso e da forma como o município tem conduzido o tratamento da gestão da coisa pública. Na verdade, toda a discussão que diz respeito ao conselho, tentamos relacioná-la à cultura política dominante local: o clientelismo.

Diante disso, o nosso objetivo é verificar se a participação institucionalizada na forma de conselho, cria oportunidades de controle social ou favorece a emergência de redes de clientelismo no poder local. A nossa hipótese é que, dado ao conservadorismo das ações governamentais baseadas no clientelismo político, o CACS é mais um instrumento que fortalece o poder político das lideranças locais, do que mesmo um espaço de acompanhamento, participação e controle social. O CACS representa o discurso formal da participação e da subserviência ao poder político conservador municipal.

Para a realização desta pesquisa optamos como instrumento metodológico, o método qualitativo. Escolhemos trabalhar com entrevista, tendo em vista o seu aspecto flexível e dinâmico, que oportuniza a conversação entre iguais e não o mero intercâmbio formal entre perguntas e respostas. Embora, saibamos dos riscos desse método: produzir falsificações, generalizações, enganos e distorções, pois, nem sempre o que as pessoas falam são realmente o que fazem. O nosso desafio está em não aceitar sem um sentido crítico as informações dos entrevistados.

Também optamos pela observação direta o que nos deu uma maior apreensão dos informantes e dos acontecimentos. Esse método foi muito importante quando os professores municipais durante a greve, fizeram algumas atividades envolvendo a comunidade escolar, das quais pudemos participar: passeio ciclístico com os alunos, reunião com os pais, visita às escolas municipais urbanas e rurais, negociação com o prefeito pelo aumento salarial, ocupação da prefeitura pelos professores.

Iniciamos nossa pesquisa no dia 25 de abril de 2001 e terminamos no dia 23 de julho do mesmo ano. Poderíamos ter encerrado antes, caso não houvesse o período de

negociação entre sindicato e governo sobre o aumento salarial. Inclusive, um fato bastante marcante na pesquisa.

Em relação aos informantes da pesquisa entrevistamos todos os membros (dez) entre titulares e suplentes do CACS, além de dois ex-membros. O objetivo era entender a atuação do conselho, de que forma ele intervia na educação fundamental, quais as suas dificuldades, as suas conquistas, o papel dos membros, e principalmente, a partir das informações coletadas, verificar se é um mecanismo de participação popular ou extensão do clientelismo local.

Entrevistamos 21 professores municipais do ensino fundamental, sendo 12 de escolas da zona urbana e 09 de escolas rurais. A amostra pode ser pequena num universo de 175 professores, mas as questões foram ficando saturadas e repetitivas o que nos fez parar. Os critérios que adotamos para escolher os professores/informantes foram: certificar se eram professores do ensino fundamental; o tempo de trabalho no município (queríamos um número diversificado de tempo de serviço do professor municipal, objetivando com isso, traçar melhor as mudanças no cenário educacional com a implementação do FUNDEF em 1998), assim, entrevistamos professores com apenas 3 meses de trabalho até 25 anos no município. Com os professores verificamos o grau de informação sobre o FUNDEF e o CACS, as expectativas e os maiores problemas da educação fundamental e o nível de interesse para a mobilização sindical.

Entrevistamos também 5 dirigentes escolares, 3 de escolas urbanas e 2 de escolas rurais. Não poderíamos deixar de registrar a opinião dos diretores sobre o cenário da educação local numa visão governamental e os seus possíveis conhecimentos sobre o FUNDEF e o CACS.

Também foram nossos informantes o Secretário de Finanças, a Secretária de Educação, a Secretária de Administração e a Contadora do município. Ambos mapearam e descreveram a situação da educação municipal, enfatizando as conquistas e os projetos futuros para o desenvolvimento do ensino fundamental. Sobre o FUNDEF explicaram com clareza a distribuição, o financiamento, os benefícios e as maiores dificuldades. Quanto ao CACS, descreveram a sua atuação, problemas e perspectivas.

Entrevistamos também o Promotor de Justiça com a finalidade de entendermos o papel do Ministério Público no que diz respeito ao controle dos recursos financeiros da

educação, e principalmente, na averiguação das supostas denúncias de desvio do dinheiro público da educação municipal feitas pelo sindicato.

E por último, três vereadores. Como o Poder Legislativo tem assumido grande responsabilidade quanto à fiscalização e acompanhamento das finanças públicas, o seu lugar entre os informantes da nossa pesquisa seria indispensável.

No que se refere ao conjunto dos capítulos deste texto, o objetivo é oferecer as seguintes contribuições: no primeiro capítulo, discutimos o processo de institucionalização da participação como controle social, enfocando o período de redemocratização do país e a reforma do Estado para as políticas públicas educacionais, que incorporou a gestão institucionalizada da participação. Além disso, fizemos referência ao processo que desencadeou a visão positiva do poder local, protagonizando os ideais de descentralização e municipalização dos recursos financeiros para a educação fundamental. Contudo, sem esquecer de mencionar os descaminhos desse processo com a presença quase "natural" do clientelismo político.

No segundo capítulo fazemos uma abordagem sobre as mudanças no financiamento para a educação, a partir da reforma do texto constitucional, que redefine o papel da União em relação aos recursos financeiros para a educação, especificamente a fundamental, e cria o FUNDEF. Apresentamos nesse momento da exposição a definição, os limites e as perspectivas desse programa governamental. Além de descrevermos o processo institucional que cria o CACS.

O terceiro capítulo é o relato da experiência do CACS em Apodi-RN. Ainda apresentamos o cenário político municipal, a situação da educação fundamental, a posição governamental e não-governamental (professores, sindicato e alguns membros do conselho) sobre o FUNDEF e o CACS. E por fim, uma análise do movimento sindical dos professores.

Nas considerações finais fazemos uma crítica ao CACS, não só ao conselho específico de Apodi, mas aos conselhos que por traz da iniciativa de assegurar o controle social, esconde a centralização e a parcialidade das decisões entre os membros governamentais, sem chance aos representantes da sociedade civil uma posição de paridade e representatividade no conselho.

Finalmente, a pesar das limitações que este texto venha a aparecer, esperamos ter contribuído para entendermos um pouco mais a realidade desafiadora que os conselhos oferece. Uma participação simulada, artificial e decretada não pode confundir-se com uma participação que privilegie o real controle da sociedade civil mediante as ações governamentais de caráter público.

CAPÍTULO I

1. CONTEXTO POLÍTICO E HISTÓRICO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO COMO CONTROLE SOCIAL.

1.1. O processo de redemocratização no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988.

No Brasil dos anos 70 e 80 os movimentos sociais sofreram redefinições, resultando em demandas por novos espaços de participação popular. Se na década de 70 os movimentos sociais movidos pelos ideais de afirmação das diferenças e identidades sociais (TOURAINÉ: 1989), estabeleceram uma relação de total hostilidade ao Estado: uma instituição burocrática fadada ao fracasso, centralizadora e autoritária mais preocupada com os acontecimentos internacionais de cunho econômico e desenvolvimentista, a perspectiva destes, já no final dos anos 80, é de buscar mecanismos de participação popular que combinem ações estatais com interesses da sociedade civil, de forma organizada em espaços mais formais e legais, do ponto de vista institucional. Contudo, essa redefinição custou caro aos movimentos sociais, afinal, o período que antecedeu a “redemocratização” do país representava um retrocesso no que diz respeito ao controle social e participação popular na esfera pública.

Nos anos 70, época de ditadura militar, o Brasil se por um lado, via nas multinacionais que chegavam a promessa de progresso e pleno emprego, por outro, via a retirada das riquezas naturais e o enriquecimento exacerbado dos países de primeiro mundo às custas da nossa mão-de-obra barata e abundante; se por um lado, o governo que se instaura inibe qualquer possibilidade de participação da sociedade civil, penalizada por qualquer forma de liberdade de expressão e tomada de decisão, por outro, a sociedade civil começa a se organizar e lutar contra o autoritarismo estatal. No final dos anos 70 e início dos anos 80 o regime militar começa a entrar em declínio e as entidades civis organizadas assumem a arena pública. É um momento vivo da política brasileira, que tem uma sociedade civil disposta a livrar-se de tantos governos ditatoriais e centralizadores que fizeram e marcaram a história política do país.

Os anos 80 são a promessa de consolidação democrática. O regime militar já não tem tanta força e os partidos de esquerda, até então clandestinos, assumem uma postura de

oposição ao governo; a sociedade civil se organiza e manifesta sua apatia ao Estado autoritário e passa a exigir que seus direitos civis, políticos e sociais materializem por meio de medidas e leis liberalizantes e democratizantes. Os movimentos sociais fortalecidos com a esperança de um processo de redemocratização no país, levantam a bandeira da participação popular e proclamam por novos espaços participativos legitimados por uma nova Constituição Federal, a de 1988, em continuidade ao período de abertura política no país. Vários segmentos da sociedade são chamados para participarem na elaboração da Constituição com propostas e projetos de leis que refletissem as reivindicações das demandas sociais. Os ecologistas, as feministas, os educadores, os trabalhadores, os homossexuais, os pacifistas, os negros, os índios, os representantes dos Direitos Humanos tiveram na Constituição Federal de 1988 a oportunidade de garantir juridicamente seus direitos, embora, mais tarde não respeitados, o que fez de muitas leis aprovadas letras mortas. Não resta dúvida que a Carta Magna de 88 redefiniu os espaços de participação: antes se configurava de forma desorganizada e espontânea, agora, tem uma organização formal e institucional. Neste momento, os movimentos sociais vêm nos mecanismos institucionais um novo rumo para a democracia. Se as lutas sociais conviviam com o silêncio e a omissão do poder público, pois, não havia ainda mecanismos legais realmente eficazes, após 1988 os direitos são garantidos em leis e com punição civil e criminal, caso não cumpridos pelo órgão responsável. O Brasil vive um momento de euforia democrática. Os movimentos sociais acreditam que os espaços institucionais ampliariam a representação e atuação da sociedade civil, antes negada pela burocracia e centralização estatal.

Mas como seria a participação popular em novos mecanismos institucionais? A atuação dos movimentos sociais estaria em Fóruns, Conselhos, Partidos Políticos, ONGs, etc. Muitas das ações no campo desses novos espaços de interesses públicos teriam uma ação social de caráter voluntário e solidário como fazem, por exemplo, as fundações filantrópicas, embora, essas ações possam acontecer de forma esporádica como a "Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria" idealizada pelo Sociólogo Hebert de Souza; ou então, estariam atuando em entidades de assessoria técnica e política como faz o MEB (Movimento de Educação de Base).

No presente trabalho, nos deteremos aos conselhos que considerados um espaço de intermediação entre Estado e sociedade civil representaram a concretização das

reivindicações dos movimentos sociais. Particularmente na Constituição Federal de 1988, os conselhos tiveram um papel privilegiado, bastando dizer que muitos dos recursos públicos destinados às áreas sociais como saúde, educação, assistência social, dentre outros, dependem da sua implementação. Isso significa a abertura para o controle social, destituindo conservadoras ações estatais de hostilidade ao acompanhamento e gerenciamento de políticas públicas pela sociedade civil.

Um outro desdobramento dos movimentos sociais foi o movimento popular de caráter massificador, espontâneo e reivindicativo, que mantinha uma atitude anti-estado. Esse movimento acreditava que o Estado burguês deveria ser substituído por uma organização popular “autônoma e independente”. A proposta era criar Conselhos Populares pautados na democracia de base, de baixo para cima e serem criados, organizados e dirigidos pelo próprio movimento popular (DOIMO, 1995: 183)¹.

Mesmo sabendo que o nosso objeto de estudo não pretende analisar os diferentes desdobramentos da participação da sociedade civil, que, como vimos nos conselhos populares descritos acima, ela assume um papel massificador, não institucional, diferentemente daquela que privilegiamos neste trabalho: uma participação em mecanismos legais sujeita a intervenções institucionais, é importante chamarmos a atenção para o fato desses tipos de conselhos (os populares), segundo Ana Maria Doimo (1995) poder transformar o movimento social numa mera extensão do espaço político, porque corre o risco de substituir o clientelismo estatal pelo corporativismo do movimento. Isso não quer dizer que secundarizamos a participação popular através desses conselhos populares simplesmente por serem de base e ter caráter provisório e imediato, são até importantes, no entanto, a obrigação formal, apesar dos seus limites como veremos adiante, é uma maneira de prolongar e dar continuidade à participação social, e construir um permanente debate sobre as demandas sociais.

Em suma, esse processo deslançado por pressão dos movimentos, entre os quais se incluem os Conselhos, aponta para uma nova forma de gerenciamento e democratização da coisa pública. A instauração do modelo de participação na forma de conselhos deu à

¹ Os Conselhos Populares tiveram uma certa credibilidade no Governo Petista de Luiza Erundina em São Paulo. Fim do mandato não havia indícios dos CPs.

democracia um “caráter institucional”². A institucionalização dos canais de participação caminhou junto com as novas reivindicações sociais pautadas na luta pelos direitos, campo assumido desde então pela cidadania. Foi assim, por exemplo, a luta do movimento feminista pela criação de mecanismos institucionais como delegacias, entidades e fóruns nacionais de defesa à mulher. Na educação tivemos a importante atuação do Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública (FNDEP) durante a elaboração da Constituição Federal de 1988 e da Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). O Fórum agregava várias parcelas da intelectualidade brasileira (ANDES, SBPC, OAB e etc.), como também movimentos (CUT, UNE, UBES e etc.). As entidades estavam unidas em favor da escola pública e contra o regime militar. Com uma mobilização mais organizada e intelectualizada que de massa, tinham uma atuação mais parlamentar. Reivindicavam pelo melhor gerenciamento das verbas públicas, pelo ensino público, gratuito e laico. No entanto, segundo Gohn (1994), as informações sobre os ganhos ou as perdas para a educação ficavam restritas aos grupos interessados e não chegavam à população. Além do mais, como sua atuação restringia-se ao parlamento havia muito lobby de interesse privado. Mesmo assim, a autora não esquece de enfatizar a importância histórica do FNDEP no processo de agregação das demandas sociais na área da educação. De uma participação voltada para ação mais direta, como nos movimentos dos anos 70, a participação evoluiu para formas mais representativas e formais. A participação está nos Fóruns, conselhos, associações, sindicatos que passam a exigir do Estado a responsabilidade por políticas públicas na área social.

Com a institucionalização da democracia inicia-se um processo de interação da sociedade com as agências públicas, e o Estado começa a dar respostas às demandas sociais, não porque ele tenha “*ficado bonzinho, mas porque ele também havia se modificado*” (CARDOSO, 1994: 87). Novamente assistimos uma abertura dos espaços públicos de modo que a sociedade civil protagoniza os discursos democráticos e participativos nas instituições sociais e políticas estatais.

² Segundo Ruth Cardoso (1994), a institucionalização foi primeiramente uma nova forma de relação entre os movimentos sociais e as agências públicas. No início a participação do Estado era parcial. Criava-se um conselho na saúde, mas não criava-se na educação, por exemplo. Contudo, esse processo foi ganhando mais espaços e aos poucos o Estado foi aparecendo.

É importante que chamemos a atenção para o grau de representatividade que a ordem da democracia institucional venha a evidenciar. Existe uma certa dificuldade em tornar público os órgãos estatais na medida que são tidos como manipuladores e controladores da coisa pública. É sempre questionável a sua eficácia quando a representatividade não corresponde à vontade coletiva, mas à proteção de interesses particulares. Isso inviabiliza o processo de participação e interação entre o Estado e a sociedade civil.

A institucionalização mesmo garantindo novos espaços participativos, ela tende a formalizar a participação limitando-a aos aspectos legais, ou seja, o que é garantido por lei. A lei por si só não é condição do direito ou dever efetivado, as conquistas populares foram seguidas de muita luta, inclusive, para a própria criação de leis. Infelizmente, muitas das conquistas legais só são cumpridas quando há mobilização em torno delas. A política institucional não apenas burocratiza e regulamenta a participação como despolitiza o movimento. Essa característica vai permear toda a nossa discussão ao longo do texto, principalmente quando fizermos referência à pesquisa de campo. Isso porque, o desafio para os conselhos está em readquirir o caráter reivindicativo dos movimentos sociais, esquecido pela falta de mobilização social que parece adormecer o viés político dos mecanismos de participação e controle social.

1.2. O Estado brasileiro e a herança da política tradicional clientelista

A noção de clientelismo tradicionalmente esteve relacionada a formas conservadoras de tratamento da política, principalmente no âmbito rural. Segundo Edson Nunes, o clientelismo “*é um tipo de relação social marcada por contato pessoal entre patrons e camponeses*” (1995: 27)³. Os camponeses, neste caso, são *clientes* que por estarem numa posição desigual em relação aos *patrons*, já que não detêm a posse da terra, estabelecem uma série de laços pessoais e de subordinação aos *patrons*, como o compadrio e o paternalismo. Nessa relação entre *patrons* e camponeses ainda incluem as trocas de favores sob a expectativa de retornos futuros, configurando o que Nunes (1995: 27) chama

³ Embora a expressão *patron* tenha sido mantida na tradução para o português, o significado que mais se aproxima deste termo é o de *coronel*.

de *trocas generalizadas*. O clientelismo, segundo Nunes (1995: 28), é paradoxal quando, por um lado, combina desigualdade de poder com solidariedade mútua; exploração e coerção com relações voluntárias; e a ênfase nessas relações de obrigações e solidariedade com regulamentação ligeiramente ilegal ou semilegal.

Apenas para reforçar os contrastes do clientelismo, vale a pena descrever a definição pormenorizada feita por Nunes:

“O clientelismo é um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseadas em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam freqüentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território. A participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseadas em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico” (NUNES, 1995: 40-1).

O clientelismo se baseia, portanto, na relação entre indivíduos, de maneira informal e não legalizada, favorecendo o processo de subordinação, no qual revela uma estrutura social com tendências nítidas de divisões desiguais de grupos baseados em critérios econômicos e políticos. Desse modo, acreditamos que as relações pessoais e hierárquicas são cruciais para enaltecer a cultura do personalismo, da autoridade pessoal, como forma de adquirir benefícios, através da manipulação de relações sociais em instituições formais.

Ainda que o clientelismo não obedeça a uma forma jurídica-institucional, sua prática rotineira e essencial para a política conservadora brasileira, o torna tão indispensável que o seu desaparecimento não parece uma tarefa fácil, mesmo depois das promessas de abertura política e participação social nos anos 80, ainda assim “*o finado ainda respira e influencia decisões*” (NUNES, 1996:34). Nunes (1996) ao comparar o clientelismo a um *finado* critica os especialistas que pensam que essa prática é arcaica e que

combinava apenas com as sociedades de caráter patrimonial e colonial. Na verdade, o clientelismo nunca esteve tão atual, nem o capitalismo com a promessa de formalização das relações sociais conseguiu aniquilá-lo, ao contrário, os governos se apoiou nele como forma de legitimar e manter o poder dominante.

O clientelismo político sustentou e legitimou governos ao longo da nossa história, por trás de administrações populistas e desenvolvimentistas. As ações estatais embora aparentassem reformas de base horizontal, reproduziam um reordenamento estratégico de legitimação e cooptação pelo poder.

Analisando os governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubistschek, Edson Nunes (1997) apresenta a gramática⁴ do clientelismo como um instrumento político por excelência para garantir o caráter populista destes governos, dessa forma, o clientelismo apresenta-se como um comportamento esperado e desejado por parte dos eleitores e governantes. Nem a moderna ordem capitalista impulsionada pela onda desenvolvimentista, no período por ele analisado (entre os anos 30 e 50), eliminou os arranjos clientelistas, ao contrário, alimentaram-se nela. Juscelino Kubistschek, por exemplo, ao mesmo tempo em que difundia o avanço da industrialização, através das agências insuladas (estatais e empresarias) responsáveis pela promoção do desenvolvimento, apoiou-se nas trocas generalizadas, baseadas no personalismo político, no clientelismo estatal e empreguismo, como forma de obter apoio político (NUNES, 1997: 112). Não diferente foi o governo varguista que ao concentrar o poder a nível federal, instaurou o corporativismo e incentivou a prática do clientelismo, transformando o Poder Central no ator mais importante deste período (pós anos 30), segundo Nunes (1995:18).

Mais tarde, a ditadura militar nos anos 60 só veio reforçar o centralismo e clientelismo do governo. Neste período o país é revestido por um civismo ditatorial manifestado pelo culto exacerbado aos símbolos pátrios e por um nacionalismo-desenvolvimentista de repressão das demandas sociais, sobretudo, políticas. O país, assim como no governo de Vargas e Kubistschek, é novamente influenciado pelo capital estrangeiro sob a perspectiva de desenvolvimento, a fim de ficar longe do estigma da formação social e histórica atrasada e colonial. Mas nem a industrialização conseguiu

⁴ Segundo este autor (1997), gramáticas são padrões institucionalizados de relações que estruturam os laços entre Estado e sociedade no Brasil. As gramáticas são: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos

afastar o país da cultura paternalista e clientelista. Segundo Carlos Nelson Coutinho “*todas as opções concretas enfrentadas pelo Brasil, direta ou indiretamente ligadas à transição para o capitalismo (desde a Independência política ao golpe de 1964, passando pela Proclamação da República e pela Revolução de 30), encontraram uma solução ‘pelo alto’, ou seja, elitista e antipopular*”. (COUTINHO, 1991: 145). Isso quer dizer que as mudanças ocorreram pela “via prussiana” conceito leninista que Coutinho complementa com o de Gramsci “revolução passiva”. A realidade política brasileira a partir desses conceitos permite dizer que o poder sempre esteve nas mãos das elites, que tornaram os setores populares marginalizados. Como as transformações no Brasil ocorreram “pelo alto” sem qualquer chance às camadas populares serem protagonistas das mudanças sociais, as raras manifestações que vinham “de baixo” tinham caráter de subserviência ao poder central⁵.

E mais, o Estado moderno característico da transição capitalista não só cria e recria as condições para o desenvolvimento, acumulação da riqueza e concentração do poder, mas tende a criar condições de *harmonia social*. Aqui, refere-se à ampliação das condições materiais a toda sociedade, quase sempre limitada às classes favorecidas. O Estado para promover a harmonia social utiliza as políticas públicas na área social com o objetivo de atender as necessidades da população com bens e serviços imediatos, aparentemente eficientes. Entretanto, a maioria dos serviços públicos direcionados à população pobre é de segunda categoria, e apenas servem para camuflar uma forma idealizada de política pública. O Estado *modela* as políticas sociais de acordo com os interesses políticos ou privados. Segundo Raúl Fiorentino, no Estado:

“A função de preservar a harmonia social (ou de legitimação) se materializa em intervenções para ‘modelar’ ou determinar a ideologia da sociedade civil. Na verdade, trata-se de esforços do poder público para mistificar ou esconder uma parcela da realidade: O Estado nega, no exercício dessa função, que o fim último é preservar condições de privilégio para os grupos dominantes e apresenta-se como defensor dos interesses da comunidade”
(FIORENTINO, 1984: 10).

⁵ Coutinho afirma que as mudanças sociais camufladas são puro *transformismo*, pois, o desenvolvimento histórico que marginaliza a camada popular não pode ser chamado de transformação social (1991: 150).

A posição de Fiorentino (1984) é que o Estado aparentemente se manifesta como protetor “dos pobres e oprimidos”, oferece benefícios que, na verdade, são políticas compensatórias que reforçam a cultura do favor e reproduzem os interesses dominantes. O que deveria traduzir o esforço pela equidade social e distribuição equânime e eficiente dos bens e serviços públicos, esconde a malversação dos recursos públicos a partir de um discurso pintado de participativo.

Partindo dessa idéia, Fiorentino nos oferece a base para uma discussão sobre o papel do Estado na promoção de políticas públicas: a promessa imediata de atender às demandas sociais, com programas e medidas, que longe de terem uma finalidade pública, são ações puramente estatais de caráter compensatório. As políticas públicas não se traduzindo em propostas de governo, acabam se transformando em ações particularmente de governantes isoladamente, fortalecendo ainda mais o clientelismo.

1.3. A Reforma do Estado e as políticas públicas educacionais

Passados os anos de governos ditatoriais e autoritários, os anos 80 marcou a economia e a política brasileira. Alguns economistas chamaram esta década de “perdida”, devido à crise financeira seguida de recessão econômica. Na política, o país viu a sociedade civil reagir e reivindicar por seus direitos. Neste período, entram em cena os “Novos Movimentos Sociais”⁶. Mais tarde, esses movimentos sofreram novas redefinições que os levaram a atuar no campo institucional. Isso porque o país vivia um momento de esperança democrática com a promulgação de uma nova Constituição Federal que iria garantir a todos os brasileiros o acesso à democracia via o campo institucional, antes impedido por decretos e leis constitucionais autoritários.

A Constituição Federal de 1988 foi um grande marco na política brasileira no que diz respeito às reformas nos entes da federação. Com a queda do regime militar o Brasil proclamou uma nova “democracia”. O país passou por um processo de redemocratização

⁶ De acordo com Alain Touraine (1989), são considerados Novos Movimentos Sociais os grupos sociais que lutam pela afirmação das diferenças e identidades como, por exemplo, o movimento feminista, o homossexual, o negro, etc.

das suas instâncias políticas e viveu nesse momento uma revitalização das organizações sociais.

A queda do regime militar, marcada pela figura centralizadora do Estado e a conseqüente promulgação da Carta Magna em 88 redefiniram o papel do Estado e idéias como descentralização e municipalização se constituíram bandeiras da realização política democrática, idéias estas, que posteriormente serão discutidas. Mas não foi só isso que alterou com a redefinição do Estado. A crise do Estado resultou em saídas neoliberais, baseadas na idéia de Estado-mínimo, modificou a sua capacidade regulatória. Fomos testemunhas de freqüentes privatizações e intervenções nas esferas política e econômica através de órgãos internacionais como o Banco Mundial e FMI. Atualmente essas ações vêm ocorrendo freqüentemente com as reformas liberais do governo Fernando Henrique Cardoso.

Segundo Jorge Zaverucha (1998), o atual governo inaugura uma nova fase de reforma do Estado com a criação do Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (MARE). A proposta do MARE é construir um novo modelo gerencial de redirecionamento do papel administrativo estatal. Isso nos faz acreditar que o governo faz do insulamento burocrático, para usar do conceito de Edson Nunes⁷, a estratégia de gestão e controle de resultados. O Plano Diretor do MARE tem como conteúdo os novos conceitos de administração pública baseada na: administração por resultados; governo por missões; delegação de funções; descentralização política; descentralização administrativa; redução de níveis hierárquicos; pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; controle dos resultados; foco no cidadão (ZAVERUCHA, 1998: 259). Zaverucha (1998: 262) ainda acrescenta que o Plano Diretor no âmbito da Reforma do Estado propõe que: o Estado deve assumir a função de promotor e regulador do desenvolvimento e não o de provedor de bens e serviços, e ainda transferir para o setor privado por meio da privatização, as atividades que podem ser controladas pelo mercado, evitando a ineficiente atuação estatal já estigmatizada. Além disso, transferir para o setor público não-estatal serviços de obrigação do Estado como saúde, educação, claro, com a parceria da sociedade

⁷ O *insulamento burocrático* é a proteção do núcleo técnico do Estado da interferência do público ou de outras organizações intermediárias (NUNES, 1997: 34).

civil. É o que muitas ONGs vêm fazendo, assumindo o que é responsabilidade do Estado, reivindicação da sociedade civil e interesse do capital⁸.

Acreditamos, portanto, que essas reformas dificilmente dariam ao Estado maior capacidade e eficiência na implementação de políticas públicas, o que não ocorreria numa atuação em políticas de efeitos assistenciais e compensatórias. Essas medidas do Governo Fernando Henrique Cardoso reforça a idéia de que a reforma do Estado no seu governo adequa os programas sociais e serviços públicos às exigências de organismos internacionais (ZAUERUCHA, 1998: 263).

Em se tratando das reformas para o setor social, em especial a educação, até a sua preocupação no Brasil, antes de se tornar alvo de políticas públicas, começou com a necessidade da população em se escolarizar, e sob exigência da industrialização passou a ser uma questão nacional. A necessidade de qualificar mão-de-obra influenciada pelo avanço do capital fez com que a educação se ampliasse às camadas populares, e conseqüentemente a educação pública e gratuita ganhou incentivo.

A Constituição Federal de 1988 teve grande contribuição na ampliação da educação, haja vista a reivindicação das classes populares pelo seu acesso. A abrangência da educação básica compreendendo o ensino infantil, o ensino fundamental e o ensino médio assumida pela Constituição, resultou na sua priorização no âmbito das políticas públicas. O Estado é chamado a atuar na área social e ganha visibilidade quanto a sua atuação. As políticas públicas atribuem materialidade à atuação estatal, e por isso, podem ser consideradas como o “Estado em Ação” (OLIVEIRA In: PEREIRA & AGUIAR, 2000: 94).

Na concepção liberal o Estado deve oferecer os serviços essenciais do capital: uma educação voltada para a produtividade, eficiência, equidade, qualidade, efetividade e descentralizada. Segundo Dalila A. Oliveira (In: PEREIRA & AGUIAR: 2000) esses termos que orientam as políticas públicas educacionais nos anos 90 revelam contradições. O conceito de equidade é incompatível com a redução dos gastos públicos no setor educacional. Isso tem resultado na sua precarização e na insistente idéia de educação pobre para o pobre, como Demo (2001) e Gohn (1999) nos alertam. Além do mais, não condiz com a defesa da qualidade do ensino. Um outro ponto importante é que a descentralização

⁸ In: GOHN: 1999.

viria substituir a atuação centralizadora e burocrática do Estado e instituir mais autonomia administrativa às instituições de ensino. Sobre este aspecto, a autora faz alusão às políticas de reformas das universidades que o governo tenta aliar ilusoriamente sua autonomia com a produtividade docente e o financiamento. No que diz respeito à eficácia, esta só é conseguida pela legitimidade do MEC por meio da avaliação, na qual assume o controle das políticas públicas e do processo avaliativo. A autora acredita que avaliação é importante, embora, faça crítica à exclusividade do MEC para identificar ou não instituições de ensino eficazes.

Racionalizar os gastos públicos e apoiar as iniciativas privadas e societárias quanto à área social, vem dando ao Estado brasileiro, a partir dos anos 90, maior espaço na assistência aos mais pobres, colocando a sua presença quase indispensável. Pensar em políticas sociais sem o Estado é uma contradição, se entendemos que a sua presença torna-se *“tão natural e necessária que a idéia de gestão da coisa pública sem o Estado passou a ser inimaginável para o pensamento e a prática política contemporânea”* (CHAUÍ, 1993: 282).

Não é por acaso que o governo vem investindo em crédito/benefício direto às famílias mais carentes. Vários programas desse tipo foram implantados, por exemplo, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, o Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (PETI), dentre outros. O dinheiro chega direto à família sem intermediários. Para uns a quantia pode ser irrisória, mas obedece a lógica desigual de dar um pouco a quem nada tem. Isso é que faz o governo virar notícia, ganhar popularidade. É mais viável investir nesses programas a investir em salários, porque não chama a atenção. A mídia, nesse caso, é muito importante para camuflar a realidade. Mostra-se na televisão que R\$ 15,00⁹ compram-se roupas, alimentos, materiais escolares quando, na verdade, sabemos que não é bem assim. As políticas sociais no Brasil não conseguem ser um espaço privilegiado do exercício da cidadania, uma vez que, não se distanciam do estigma que os benefícios sociais são dádiva e concessão estatal. As políticas sociais, neste caso, correm o risco de desviar a atuação estatal para fins eleitoreiros, clientelistas ou fisiológicos. Uma marca negativa das políticas públicas brasileiras é aplicar mal os recursos em programas sociais de resultados assistencialistas.

⁹ Quantia paga mensalmente a cada criança inscrita no Bolsa Escola, atualmente.

Como podemos observar o alvo da atuação das políticas sociais atualmente, iniciado no final dos anos 80, está no combate à pobreza. Se na década de 70 evidencia-se o desenvolvimento econômico tendo o trabalho como eixo central e, portanto, o seu acesso responderia às demandas das classes menos favorecidas, reduzindo as desigualdades com o intuito de promover o desenvolvimento social, no final dos anos 80 “*assiste-se à passagem da concepção de desenvolvimento econômico como gerando desenvolvimento social para aquela que o desenvolvimento social é entendida como promoção de políticas e programas sociais de alívio da pobreza*” (COHN In: SOARES & CACCIA-BAVA, 1998: 148).

Em suma, e é o que defendemos aqui, as políticas públicas são substituídas por programas sociais de reposta imediata ao novo perfil das políticas sociais voltadas para a população mais carente da sociedade: programas compensatórios que ilusoriamente pensam ajudar a aliviar a situação de pobreza de determinados segmentos sociais que apresentam uma insuficiente condição de acesso ao consumo de bens e serviços básicos.

1.4. Poder Local: verso e reverso

Embora tenhamos destacado acima os percalços que as políticas públicas têm sofrido, não podemos deixar de mencionar a sua importância no processo de ampliação da esfera pública e redução das desigualdades sociais. Mas isso só será possível se antigas formas de tratamento da coisa pública acompanhar as redefinições que comungam como o controle social e relações impessoais no Poder Público. Para isso, o poder local assume uma nova postura de mediação dos interesses estatais e societais, um lugar por excelência de realização de políticas públicas.

Tradicionalmente o poder local teve como referência o lugar de domínio do *coronel*, que podia ser uma região, um município (GOHN:2001). O *coronel* interferia nas políticas públicas locais, e ainda na esfera econômica, política e social do lugar, inclusive das famílias.

Até os anos 80, as elaborações teóricas que se tinham sobre o poder local, viam neste, algo de negativo, lugar das relações pessoais e clientelistas. Nestor Duarte e Oliveira Vianna, autores dos anos 50 e 60, são marcos nessa elaboração negativa do poder local. Nas palavras de João Bosco de Araújo Costa, Nunes Leal demonstrou um avanço, quando

apontou uma noção de dicotomia do poder local. Uma interação entre o local e o nacional, a partir das alianças políticas urbanas, regionais e nacionais. Mesmo assim, “*o local continua a ser um espaço do coronel, das relações privadas e do clientelismo político, em detrimento do sistema representativo republicano*” (COSTA, 1996: 114).

A gênese do atual significado do poder local, segundo Costa (1996:115), deve-se primeiramente à influência dos novos movimentos sociais e gestões municipais petistas de caráter participativo na década de 80, que incorporavam os temas da democracia, da descentralização e da participação popular (COSTA: 1996), bem como, às reflexões teóricas que vêem no poder local algo de positivo (ROMÃO: 1992; SOARES & SOLER:1992; MELLO:1993; COSTA:1996; GOHN:2001; BOTH:1997; JOHELOVITCH: 1998; TEIXEIRA: 2000). É freqüente dizer que as pessoas moram em municípios, portanto, estão mais próximas dos problemas e das possíveis soluções (DEMO: 2001; BOHT: 1997; ROMÃO: 1992, entre outros). Os espaços urbanos locais aparecem cada vez mais como protagonistas da realização democrática, participativa e descentralizada. Essa nova configuração do poder local substitui o espaço das relações coronelísticas e clientelistas, para ocupar o lugar de realização democrática e do exercício da cidadania.

Segundo Maria da Glória Gohn, “*o poder local foi redefinido como sinônimo de força social organizada como forma de participação da população, na direção do que tem sido denominado ‘empowerment’ ou empoderamento da comunidade (...)*” (2001:35). Em outras palavras, o poder local através dessa idéia mostrou-se capaz de representar os interesses sociais, a partir de experiências municipais de participação e controle social, como aponta, por exemplo, Amélia Cohn¹⁰ ao analisar os municípios de Porto Alegre (RS), Santos (SP), Fortaleza (CE) e Recife (PE), enquadrando-os num patamar de extensão democrática da relação entre Estado e sociedade civil. O estudo da autora partiu de experiências bem sucedidas de Orçamento Participativo, Conselhos Municipais, ações de parceria entre o Poder Público, setor privado e sociedade civil, realizadas nestes municípios.

É importante aqui, neste momento da exposição, que a ênfase demasiada no local tem se constituído num extremo *localismo* (TEIXEIRA: 2000). No local está o ideal de gestão pública municipal. Da academia até os discursos de políticos de esquerda e direita

¹⁰ In: Soares & Caccia-Bava:1998.

popularizaram-se expressões como: orçamento participativo, transparência e “publicização” dos recursos financeiros, municipalização dos serviços públicos (saúde, educação etc.), programas de geração de emprego e renda etc. Até mesmo para resolver o problema do crescimento urbano desordenado, no local estão as expectativas de solução dos seus problemas estruturais e gerenciais (ZAIDAN: 1998).

Tanta expectativa no local impede de enxergar as diversas faces que essa política tem tomado nos últimos anos. Os organismos internacionais como a ONU, o Banco Mundial, incentivam a autonomia do poder local como estratégia de enfrentamento dos problemas urbanos: trabalho, pobreza, habitação, saúde, educação, etc. Cada vez mais as agências internacionais discutem diretamente com os poderes locais propostas, investimentos, projetos de infra-estrutura e serviços públicos básicos para os municípios, através de um forte aliado: a informatização, como atesta Elenaldo C. Teixeira (2000). Nesse caso, as parcerias são fundamentais. O Estado não pode assumir de forma exclusiva e isolada os recursos de financiamento das políticas de gestão municipal. Cabe ao local buscar alternativas criativas e originais de enfrentamento dos seus problemas.

No entanto, segundo Michel Zaidan (1998), essa forma de protagonizar o local “acentua a fragilização do Estado e das classes sociais, fragmentando ainda mais o espaço geo-político da cidade” (1998: 90). Ao invés da possibilidade de integralização do espaço urbano, essas políticas tendem desresponsabilizar o Estado na promoção de políticas públicas e transformar a participação social num meio formal e burocrático de acesso ao poder, banalizando a política partidária da relação Estado-sociedade. Esse modelo de cidadania municipal Zaidan (1998) chama de “*hobbesianismo municipal*”, no qual, quebra as redes clássicas de relação Estado-sociedade (por exemplo, o processo eleitoral), substituindo-as pela era das comunicações. Os elementos básicos desse modelo são, de acordo com Zaidan: a renúncia, isenção ou comutação fiscal como estímulo para investimentos privados; terceirização ou privatização acentuada dos serviços públicos; modelo de desenvolvimento assentado no terciário, favorecendo a concentração de renda e barbarizando o trabalho; marketinização abusiva de história, tradição e cultura popular como meio de viabilização de negócios fabulosos; simulacro de participação social, através da espetacularização da cena política; exemplos de gestões despolitizadas e despolitizadoras que transformam o espaço da participação em mecanismos de cooptação de lideranças

comunitárias, banindo a intermediação político-partidária na relação Estado-sociedade (1998: 90).

Diferentemente de Elenaldo C. Teixeira que vê com bons olhos o lugar privilegiado dos governos locais no campo internacional, incentivando as autoridades locais tirarem proveito da globalização “*usando o papel estratégico que as cidades possam ter na atração de investimentos e que, portanto, precisam inserir-se nesse grande espectro de interesses e competição*” (2000: 91), para Zaidan, esse modelo responde às expectativas da globalização financeira e às redes eletrônicas de informação. Se para o primeiro, a possibilidade de competitividade nos municípios e visibilidade das suas ações representam uma reação de espaços públicos locais mais autônomos perante à redes internacionais, no segundo, é uma forma de fragmentar o espaço urbano, desresponsabilizar o Estado quanto a intensificação de ações estatais públicas e simular uma forma de participação popular, em que a possibilidade de uma *cidadania municipal* é apenas um mito.

Não nos parece descartável as idéias dos autores citados acima. Não restam dúvidas que as parcerias são importantes no processo de aquisição de bens e serviços básicos às populações mais carentes, no entanto, há os riscos desses benefícios apenas obedecerem a uma racionalidade econômica. Mas essas preocupações nos fazem questionar a ambigüidade que os olhares voltados para o local possam trazer. E aqui acrescentamos um fator preponderante: o poder político local, refere-se ao executivo, legislativo e administrativo¹¹. Dependendo das coalizões de interesses e trajetória política é possível identificar ou não no local iniciativas de cunho participativo e ampliação da esfera pública, inibindo ações que caracterizem o interesse do capital ou ações individuais e personalizadas no espaço público. Particularmente, assumimos a posição dicotômica do poder local de Vitor Nunes Leal, apontada por João B. A. Costa (1996): um lugar privilegiado da realização democrática, mas também, uma estratégia de concentração e cooptação do poder por lideranças locais, embustidas de um ideal participacionista que mais reproduz o clientelismo político, do que a abertura das agências estatais para o controle social. Infelizmente, experiências bem sucedidas de gestões municipais, políticas públicas e mecanismos de controle social são exceções no Brasil; a regra é contemplar os interesses de

¹¹ In: DANIEL: 1988.

minorias demandatárias em detrimento de uma nova cultura política pautada na co-responsabilidade do Estado e no controle social em todas as respostas às demandas sociais.

1.5. A descentralização é perspectiva de autonomia municipal?

Apesar dos desencontros do poder local, o seu excesso de positividade demarcado pelos autores citados, ainda é mais forte com o processo de descentralização. As políticas públicas educacionais, especificamente, têm redefinido suas formas de financiamento e distribuição dos recursos financeiros. Essa medida representa o princípio máximo da descentralização: permitir aos Estados e, particularmente aos municípios, maior participação no gerenciamento, administração e aplicação dos recursos financeiros.

Tendo em vista que a descentralização se opõe à centralização do poder a nível federal (ROMAO: 1992; BOTH: 1997; JOVCHELOVITCH: 1998; MELLO: 1993; COSTA: 1996; TEIXEIRA: 2000; GOHN: 2001), alguns autores como Elenaldo C. Teixeira (2000), acredita que a própria idéia de descentralização também está baseada na concepção de *Estado-Mínimo*¹² como forma de desonerar o Estado Central de várias responsabilidades e transferi-las para o nível local, para facilitar até o processo de privatização e incentivar a competição por investimentos entre os municípios, como dissemos anteriormente. Se pensarmos que a descentralização apenas se reduz à saída do Estado Central quanto à formulação, gerenciamento e aplicação dos recursos públicos ou não, para financiar certos setores da sociedade, estamos esquecendo os diferentes fatores que compõem esse processo que dinamiza e flexibiliza a administração e execução de políticas públicas. Um desses fatores é a condição favorável de autonomia municipal.

É na Constituição de 1988 que o município é considerado ente da Federação. Até então a Federação era a união dos Estados federados, dado ao papel secundário do município na organização política estatal. Somente a partir de 88 o município ganhou visibilidade política para exercer melhor sua autonomia administrativa. O momento para os municípios é de se adequarem a uma nova divisão de tarefas e aumento de responsabilidades. A autonomia municipal consiste numa bandeira de ordem dos

¹² Concepção neoliberal que incentiva o maior controle e regulamentação do mercado sobre as relações econômicas e sociais em detrimento do Estado de Bem-Estar Social.

municipalistas. Na abordagem de Celso Daniel, a autonomia municipal é “relativa”, pois esta, “*corresponde na verdade à autonomia relativa do poder político local em relação ao Estado e, em particular, à sua esfera central. Em outras palavras, trata-se da existência de uma autonomia relativa, para o cumprimento, no nível local, das funções de acumulação e dominação que cabem ao município, no quadro da divisão de tarefas entre as diferentes esferas do Estado Capitalista*” (1988: 27).

Ainda na perspectiva de Celso Daniel, a autonomia relativa dos municípios é conquistada primeiramente pelas eleições diretas dos governantes locais (prefeitos e vereadores), devido ao poder de executar e legislar, respectivamente; segundo, a autonomia para tributar. Os recursos dos municípios são obtidos pela arrecadação própria e pelas transferências provenientes dos estados e da União. Contribui fortemente para a autonomia tributária, a arrecadação própria do município. Por isso, a autonomia financeira é mais evidente nos municípios onde a economia é mais dinâmica e as arrecadações de impostos são mais intensas, gerando menos dependência financeira ao Estado e a União. Os municípios que obtêm menor montante de recursos tributários próprios, apresentam maior dependência dos empréstimos ou benefícios provenientes dos Estados e da União.

Mas essa perspectiva de Celso Daniel é insuficiente, quando nos deparamos com as condições diversificadas dos municípios. Celso Daniel (1988) está se referindo aos grandes centros urbanos de economia industrializada, com ambiente político favorável à rotatividade do poder em benefício dos partidos de esquerda, uma sociedade civil mais organizada em diversos mecanismos de participação popular, diferentemente de situações de muitas localidades do Brasil, que ainda se caracterizam pelo culto às práticas informalmente institucionalizadas, como o clientelismo, a vitaliciedade do poder, a repressão à participação e controle social, a dependência de recursos federais, dentre outros.

Portanto, acreditar que a descentralização confere ao município, de acordo com Celso Daniel, “*um grau de liberdade relativamente elevado com relação à esfera central do poder...*” (1988: 28), é enfatizar apenas o deslocamento do poder administrativo dos recursos financeiros do Estado Central para os municípios, que não deixa de ser um fator crucial. O fato é que corre-se o risco de acreditar que a descentralização é uma panacéia e o município o detentor privilegiado das formas ideais de governo executivo e legislativo, bem

como de execução tributária e orçamentária. Até porque, existem as condições desiguais da descentralização apontadas por Abrucio & Couto (1996).

Nas visões de Abrucio & Couto (1996), há as condições desiguais da descentralização. Estas, partem da arrecadação dos impostos. Para estes autores, a lógica tributária brasileira, é de baixa eficácia redistributiva. A isso, deve-se a insuficiência dos mecanismos redistributivos existentes, sobretudo para o nível municipal. O primeiro desses dispositivos é o Fundo de Participação dos Estados e Municípios, respectivamente FPE e FPM. O FPE, é o mais efetivo no seu papel redistributivo dos recursos entre as regiões. Considera a renda *per capita* como o principal critério de distribuição dos recursos. O FPM considera o critério de renda apenas para as grandes cidades e as capitais estaduais. Nos “*pequenos municípios*” (aqueles que têm menos de 156.216 habitantes), o critério de arrecadação de recursos é a população. Por isso, quanto maior o número de “*pequenos municípios*” maior é a arrecadação desse imposto no Estado. Assim, “*os Estados, mais ricos tem um número maior de ‘pequenos municípios’ compreendidos pelas faixas populacionais mais altas, eles provavelmente receberão uma parcela proporcional maior do FPM*” (ABRUCIO & COUTO, 1996: 43).

Para reverter esse quadro, de acordo os autores citados acima, a forma de amenizar o caráter desigual da descentralização no Brasil é responsabilizar o governo Federal à coordenação desse processo. Até então, a União tem sido incapaz de coordenar o processo de descentralização. O processo de descentralização é sempre inconcluso, e na maioria das vezes, o que temos é seu inverso, a recentralização de recursos ao nível da União.

“Dado que não há mecanismos institucionais capazes de tornar a descentralização mais equitativa e como o governo federal não possui uma política nacional, voltada para este fim, uma reforma global do Estado nos municípios passava pelo estabelecimento de ação coordenada entre eles com vistas a diminuir as disparidades” (ABRUCIO & COUTO, 1996: 44).

A descentralização é um processo bem mais complexo do que pudemos imaginar. Só não podemos admitir que a sua institucionalização é compromisso automático com a autonomia municipal, pelo menos, isso fica na sua forma idealizada. Por outro lado, não podemos descartar os seus avanços no sentido de protagonizar o município. Mas há que considerar o desdobramento do processo histórico político convencional do país, o

andamento e adaptação dessas redefinições nas instâncias locais de poder, tradicionalmente marcados por mecanismos atrasados de dominação do poder e retrocesso do controle social, como o clientelismo político.

1.6. Desvendando o mito da descentralização e da municipalização.

Como vimos, a descentralização opõe-se radicalmente à idéia de centralização, bastante questionada em virtude da hostilidade aos governos autoritários e ditatoriais no Brasil, datados do período colonial ao período supostamente de abertura política com Carta Magna de 1988, que primou, entre outras coisas, a descentralização.

Como as reformas no plano das políticas públicas redefiniram os espaços controlados pelo Estado, a descentralização das ações do governo foi uma resposta às reivindicações dos movimentos sociais e forças populares que se comprometiam com a democratização da relação entre Estado e sociedade civil. A descentralização, neste caso, deveria representar a possibilidade de ampliação do espaço público e controle social sobre as questões públicas.

Como a história política do nosso país foi sempre marcada por práticas políticas tradicionais como o clientelismo e o compadrio e as elites locais manipulavam e controlavam as decisões políticas, o novo processo de “ressignificação” (COSTA, 1996) do poder local amplia o espaço público e cria novas redes societárias de articulação entre governo e sociedade civil. Com isso, abrem-se os espaços e projetam-se localidades e agentes sociais, pois, são eles que dão legitimidade ao local. Isso fortaleceu os ideais de descentralização e municipalização no âmbito das políticas públicas, redefinindo assim, o papel do Estado e da sociedade.

Mas afinal, o que é descentralização? A descentralização assume vários vieses, de acordo com o que estudamos. Poderíamos falar numa perspectiva exclusivamente tributária e redistributiva dos recursos financeiros como atestam Abrucio & Couto (1996), ou mesmo, numa visão administrativa e gerencial, incluindo não só os recursos financeiros mas a implementação e institucionalização de políticas públicas condizentes com esse processo (BOTH: 1997; JOVCHELOVITCH: 1998). E ainda direcionar as políticas descentralizadoras tanto no nível local (ROMAO: 1992; SOARES & SOLER: 1992;

MELLO: 1993; BOTH: 1997), ou ainda, numa dada escola, por exemplo (CARDOSO & LOBO In: COSTA, 1999). No nosso caso, a descentralização precisaria assumir tanto um papel redistributivo, quanto administrativo e gerencial e estar voltada aos programas descentralizados de repercussão municipal. É o caso do FUNDEF, objeto não exclusivo do nosso trabalho, mas tão importante que a sua discussão é indispensável, visto que, é uma política pública descentralizada no âmbito educacional que redefiniu as formas de aplicação, investimento e gerenciamento dos recursos destinados à educação fundamental.

Pois bem, segundo Maria Alicia de Uga, a descentralização “*é entendida enquanto um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder – ou dos objetos de decisão – isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro lado, a redistribuição dos meios para exercitar o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros e físicos*” (UGA Apud JOVCHELOVITCH, 1998: 38). A título de complementação dessa idéia, Tereza Lobo entende a descentralização “*como um movimento que trata de uma redefinição de centros de poder que, se bem colocados, primordialmente no interior do aparelho do Estado, direta ou indiretamente se articulam com a sociedade em geral*” (LOBO Apud JOVCHELOVITCH, 1998: 39).

Na verdade, a descentralização aparece para redefinir os espaços e o exercício de poder, mediante uma nova articulação entre o Estado e sociedade civil. A excessiva centralidade do Estado impede o maior controle social sobre o poder público, inibindo o seu processo de democratização. Além disso, a descentralização fortalece as instâncias locais de poder e os colocam num patamar de realização da democracia, da autonomia e da participação, categorias necessárias para a redefinição das relações de poder.

Ainda nesse viés de ganhos proporcionados pelo processo de descentralização, Marlova Jovchelovitch (1998) acredita que o processo de descentralização implica flexibilidade, gradualismo, progressividade, transparência e existência de mecanismos de controle social. Portanto, constituem aspectos importantes nesse processo: a democratização do Estado; maior controle social sobre a administração pública de nível local; viabilização mais fácil de conversão de demandas sociais em programas e serviços; o papel integrador das instituições municipais; a multiplicação dos núcleos de poder político por intermédio do fortalecimento do poder local; o aumento da eficácia das políticas

públicas; a atenção às demandas crescentes por participação, por intermédio das instituições representativas de nível municipal (JOVCHELOVITCH, 1998: 39).

Segundo as autoras Uga e Jovchelovitch, a descentralização conduz os municípios a uma maior autonomia no gerenciamento e distribuição dos recursos financeiros, como também, garante maior independência quanto ao exercício do poder administrativo e poder de decisão na formulação, execução e investimento em políticas públicas e oferta de bens e serviços básicos à população. No entanto, essas autoras não dão a devida atenção aos riscos que esse processo pode desencadear, o que é mais comum, infelizmente. Os conceitos até aqui analisados, não são suficientes para identificar que a descentralização apenas possa se converter numa mera *desconcentração* do poder (ROMÃO: 1992; BOTH:1997, dentre outros), ou seja, uma forma de repartição de funções administrativas, permanecendo a hierarquia do poder central, não destruindo as formas tradicionais e centralizadoras do poder, mas apenas se adequando a uma nova forma de mandonismo pintada de descentralizadora. A descentralização só se concretiza quando há autonomia e autogestão municipal, caso contrário, há uma forma maquiada de descentralização do exercício do poder materializada via desconcentração. Dessa forma, a descentralização seria apenas um mecanismo de repasse de verbas para os municípios sem descentralizar o poder.

Mas do que uma saída para redefinir os espaços de poder em benefício dos municípios como afirmam Uga e Lobo (Apud: JOVCHELOVITCH: 1998), o processo de descentralização pode reafirmar a centralização do poder, agora no local, permanecendo antigas formas de tratamento das políticas públicas do tipo: concentração do poder executivo e, conseqüentemente anulação do poder legislativo, quase sempre à mercê das decisões do executivo, fugindo da competência de fiscalizar esse poder; o reforço à cultura política do paternalismo estatal; a amortização das reivindicações sociais, etc. É uma posição que foge da cartilha descrita acima por Marlova Jovchelovitch (1998) quando enumerou os aspectos importantes da descentralização. Não há um “modelo puro” de descentralização que expresse os interesses deste ou daquele segmento social e, inclusive, do poder público. O que há, é que a descentralização tem provocado iniciativas e

experiências locais de participação¹³, mas que não está longe dos conflitos e jogo de interesses dentro desses espaços que se propõem democráticos.

Quando pensamos na descentralização do poder a nível local, o município é o lugar privilegiado. Portanto, a municipalização é condição primordial na visibilidade desse processo.

Por municipalização, entende-se “*a passagem de serviços e encargos que possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente pelos municípios. É a descentralização das ações político-administrativas com a adequada distribuição de poderes político e financeiro. É desburocratizante, participativa, não-autoritária, democrática e desconcentradora do poder*” (JOVCHELOVITCH, 1998: 40). Ou ainda, como diz Silvio Caccia-Bava, uma “*gestão centralizada no plano municipal de equipamentos e serviços que são municipais, estaduais, federais, com a garantia do repasse dos recursos*” (1994: 07). Dessa forma, segundo os autores, a municipalização é uma forma de agilizar e dá maior eficiência aos serviços públicos municipais.

Para que o processo de municipalização seja eficaz é preciso, ainda com as idéias de Jovchelovitch, uma política tributária condizente; fim da legislação centralizadora; maior racionalidade nas ações; fim da administração convencional; programas efetivos de apoio técnico aos municípios; existência de recursos humanos habilitados em nível local; capacidade de gestão; planejamento participativo em nível local; e participação popular efetiva e não apenas formal (JOVCHELOVITCH, 1998: 41). A sua materialização depende de uma reforma tributária e uma sociedade civil fortalecida e organizada, cobrando, acompanhando e fiscalizando o poder local (MELLO Apud: BOTH, 1997). Garantido tais exigências, teria-se uma interação harmoniosa entre governo e sociedade civil, economia de tempo e recursos e redução do excessivo controle do aparelho estatal.

Segundo Jovchelovitch (1998), o simples fato de transferência de instância decisória implica em participação e controle social, quando na verdade, a autora

¹³ Em Celso E. Teixeira (2000) as experiências de ONGs e outras entidades civis internacionais e locais na Espanha e no Brasil têm provocado iniciativas inovadoras de gestão, com intensa participação da sociedade civil, estimulando uma cultura política cidadã. Como também, José A. Soares e Salvador Soler (1992) discutem a participação dos movimentos sociais e a descentralização administrativa na cidade do Recife na administração Jarbas Vasconcelos (1986-1988). Destacam o projeto de urbanização de áreas marginalizadas, o PREZEIS, que projetou o programa governamental “Prefeitura nos Bairros”.

desconhece questões sociais e problemas históricos cruciais, parte apenas de afirmações genéricas, abstratas e superficiais de textos constitucionais sobre municipalização¹⁴:

“O município tem uma função constitucional precípua de promover a melhoria das condições locais de vida” (1998: 43).

Ao invés da municipalização representar uma nova arena de decisões, planejamento, transparência e controle social dos recursos financeiros, cai num profundo formalismo e pragmatismo constitucional, tornando-se um mero mecanismo burocrático de capturação de verbas públicas por elites locais. Mais do que dá pistas para se entender a municipalização, Jovchelovitch parece apresentar uma receita, uma forma idealizada da municipalização, reproduzindo de forma artificial o seu processo de implementação, sem considerar os diversos interesse, a desigualdade do poder e os conflitos inerentes ao processo democrático. Uma forma mais aproximada do processo de municipalização deve ser entendida como *“socialização do poder decisório e de gestão em políticas ditadas pela maioria ou consensos possíveis”* (ROMÃO, 1992: 38). Isso será possível quando poder público e sociedade civil abrirem espaço para a negociação de interesses e conflitos, decidindo coletivamente o rumo dos investimentos públicos.

Não é tarefa fácil, principalmente quando nos deparamos com uma cultura política que encontra no assistencialismo e na personalização das lideranças locais os empecilhos de uma gestão participativa. Estamos falando da “prefeiturização” (ROMÃO: 1992; MELLO: 1993; BOTH: 1997; JOVCHELOVITCH: 1998), o reforço à política convencional de apropriação privada da esfera pública.

Com a nossa cultura política um município que queira realizar experiências de gestão da coisa pública participativas, encontra no assistencialismo e na personalização dos candidatos as barreiras de qualquer promessa de realização democrática. Ao invés de termos a municipalização dos serviços públicos, teremos a “prefeiturização”. As prefeituras que se dizem “governadas pelo povo e para o povo”, não passam de lugares onde a figura do prefeito é quem manda e desmanda. Não se tem uma experiência que envolva a participação popular num município (ou Estado, ou país etc.) onde a esfera pública seja demarcada pela dependência e culto aos interesses particulares de determinadas elites

¹⁴ Ivo J. Both (1997) também limita a sua análise sobre a municipalização ao aspecto constitucional.

locais. Logo, as políticas públicas se tornarão meros mecanismos de captura do dinheiro público, e seus benefícios sociais serão mascarados pela cultura do favor.

A prefeiturização acontece porque temos uma tradição política de personificar os governantes, a relação direta e pessoal entre o líder político e o povo, dando margem às práticas paternalista: os interesses “do povo” são seduzidos pela cultura do favor e da troca de vantagens, ou seja, trocam-se votos por empregos, benefícios materiais, etc. O fato é que a figura do prefeito, quando predomina no processo de descentralização, a municipalização não é reconhecida como lugar de extensão da vida democrática, mas sim, outra forma de centralização do poder, só que, no local.

Por trás de um “modelo” que protagoniza o município está o simulacro de uma participação social que tem na espetacularização da cena política e na cooptação do poder pelas lideranças partidárias a fragilidade da possibilidade de uma política pública compatível com os canais de participação e controle social. No entanto, não podemos esquecer que nas iniciativas governamentais de participação popular, não se pode descartar o papel dos governantes (COHN: 1999; ANDRADE: 2002). O apoio e incentivo à participação da sociedade na gestão pública têm no Poder Executivo um forte aliado, claro que isso vai depender do comprometimento do governo com as instâncias de participação e controle social e da própria perspectiva de mudança: substituir o clientelismo político por um “modelo” que privilegie a ampliação democrática. Essa perspectiva está longe de acreditar que é um mito pensar que o “*prefeito tem medo da participação popular e, se possível, tenta evitá-la ou controlá-la*”, como afirma equivocadamente Jovchelovitch (1998: 45). Para ela, o prefeito reconhece que é representante legítimo do povo e, portanto, representante fiel dos seus interesses. Mera retórica. A história política do nosso país está aí para contestar essa afirmação. Basta reconhecermos os limites da participação popular junto às agências públicas estatais e propor novas alternativas que combinem interesse governamental com demanda social.

1.7. Os conselhos gestores como mecanismos de controle social

A perspectiva dos anos 80 com a institucionalização da participação popular, então preocupação dos movimentos sociais nesse período, era que os conselhos fossem

novos instrumentos de representação e transformação política através da implementação de políticas sociais. Como novo espaço de intermediação dos interesses do Estado e da sociedade civil, os conselhos assumiriam o papel de órgão deliberativo (GONH:2001; ANDRADE: 2002; SOARES & GODIM: 1998), além do exercício do controle social.

A idéia de controle social constitui a base para o processo de participação da sociedade na arena pública. Primeiramente a noção de controle social corresponde ao que hoje se denomina *accountability* (TEIXEIRA: 2000; ANDRADE; KOLINSKI), em outras palavras, é a responsabilidade dos agentes estatais com a prestação de contas à população das ações governamentais; em segundo, a punição dos atos ilícitos dos governantes praticados ilusoriamente em nome da sociedade, a freqüente privatização da coisa pública. A efetiva implementação de mecanismos de participação social via conselho, fortalece o controle social, incentivando organismos da sociedade civil influenciarem nas decisões das ações governamentais desempenhando a função de *accountability*. Mas o controle do poder não se restringe apenas ao aspecto das garantias dos direitos e intervenção parlamentar e jurídico-formal, implica a responsabilização das infrações cometidas com os recursos públicos. Daí a necessidade de incluir também o papel do Ministério Público no processo de controle social.

Diante do que foi dito, assegurar às políticas públicas educacionais uma gestão democrática e participativa, e por um fim à política do favor e da assistência e conduzir o processo de participação e lutas da sociedade ao acesso ao controle social, o incentivo aos canais de participação é um bom começo. Estamos falando dos Conselhos Gestores. Para Gohn, *“tratam-se de canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão dos bens públicos”* (2001: 07). É mais do que isso: é uma forma de negociar conflitos e propor alternativas às demandas sociais, como meio de atender os interesses do Estado e da sociedade civil. É uma forma visível de desativar as estruturas convencionais em função de novas arenas públicas relacionadas à participação como controle social. Os conselhos gestores representam, então, algo de inovador em termos de políticas públicas educacionais. Contudo, a participação popular não se restringe somente aos conselhos gestores. Ela está nos fóruns de negociação, nos sindicatos, partidos políticos, associações etc., enfim, nas

mais diversas formas, ações e práticas dos sujeitos reivindicarem seus direitos. Particularmente, nos deteremos somente aos conselhos gestores.

Em se tratando de Conselhos Gestores¹⁵ eles representam uma possibilidade de reordenamento das políticas públicas educacionais brasileiras, quando concretamente viabilizam o acesso ao exercício da participação popular e pressupõem formas democráticas de *governança*¹⁶. O que está em jogo, na verdade, são as mudanças dos padrões e modos de viabilização de bens e serviços públicos, de forma a repensar os espaços e atores sociais numa nova estrutura de governo, antes restrita aos atores do exercício do poder político estatal. Em outras palavras, é introduzir fins públicos nas ações estatais para que a sociedade seja agente ativa desse processo e não mera telespectadora.

Além da importância social e política, os conselhos gestores passaram a ser regulamentados desde a Constituição Federal de 1988. Desde então, os conselhos foram exigência institucional obrigatória em todos os níveis de governo (federal, distrital, estadual e municipal), até para motivos de repasse de recursos financeiros. A obrigatoriedade da criação dos conselhos como é o caso do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) dos recursos do FUNDEF nas esferas da Federação é condição indispensável, sujeito a cortes nos recursos da educação fundamental, caso não seja institucionalizada. A sua função é fiscalizar e acompanhar os recursos para a educação fundamental, daí a sua criação ser imprescindível. Mas isso discutiremos no capítulo posterior.

A proposta de composição dos conselhos compreende uma participação igualitária e plural dos membros que o compõem. Portanto, a participação é paritária e com poder deliberativo. Apesar de que, na maioria das vezes, os conselhos são apenas consultivos ou opinativos e têm fins, apenas, jurídico-formal (GOHN: 2001). Eles existem apenas no papel, são letras mortas. Neste caso, são instrumentos de manipulação e controle nas mãos de governos que não estão comprometidos com a institucionalização de uma gestão pública participativa. Mas isso não é só, quando se tratam dos limites dos conselhos gestores. Gohn (2001: 95) estabelece as seguintes lacunas: primeiramente, falta uma definição mais precisa

¹⁵ Ou Conselhos Setoriais como denominam José A. Soares e Linda Gondim (1998), refere-se a mecanismos que atingem os diversos setores da sociedade como educação, saúde, patrimônio público etc.

¹⁶ Por *governança* Gohn (2001:38) entende ser “*um novo paradigma da ação pública estatal em que o foco central das ações não se restringe aos órgãos e aparatos estatais, mas incorpora também via interações múltiplas, a relação governo e sociedade*”. Ele surge em oposição ao de *governabilidade* que é a capacidade

das competências e atribuições dos conselhos. Os conselhos não podem ter apenas uma participação opinativa, eles devem ser representativos e ter poder de decisão. Segundo, é importante cuidar da elaboração de instrumentos jurídicos de apoio às suas deliberações. Terceiro, é preciso haver uma definição mais precisa do que seja participação de um representante nos conselhos gestores. As múltiplas camadas da sociedade devem ter acesso aos espaços de participação, podendo avaliar e definir as políticas públicas. Quarto, há uma necessidade de capacitação dos conselheiros. As informações que chegam são sempre técnicas e de difícil acesso aos conselheiros. A falta de informação realimenta o processo de enfraquecimento do controle social, transformando a informação, segundo Ilza A. L. de Andrade (2002), num “instrumento de poder”. É o que ocorre no CACS em Apodi, como veremos adiante. Soma-se a essas lacunas uma mencionada por Nicholas Davies, o tempo disponível. Segundo Davies, *“os representantes oficiais, por estarem à disposição do Poder Estatal durante todo o expediente, dispõem de uma flexibilidade de horários muito maior que os representantes da sociedade, que não são liberados oito horas por dia para participar de reuniões e trabalhos do conselho”* (DAVIES, 1999: 29). São por estas e outras razões, que a tarefa de ocupar estes espaços de participação esbarra nos seus limites mais ínfimos.

Apesar das armadilhas que os conselhos têm sofrido atualmente, eles representam aquilo que foi reivindicado pelos movimentos sociais na década de 80: a esperança de espaços institucionais, como forma de superar a falta de um mecanismo legal que legitimasse os interesses das camadas populares e grupos sociais, antes desprovidos de amparo jurídico. Os movimentos sociais saíram das “ruas” para ocuparem espaços públicos organizados e estruturados, e terem na lei, sem esquecer, claro, a mobilização social, a garantia de execução dos direitos e obrigações adquiridos, assumindo, pois, uma outra característica: a da gestão democrática através da participação como controle social.

Algumas experiências em conselhos têm demonstrado a interação institucional entre os agentes do governo e os agentes da sociedade¹⁷. Embora, assumamos a crítica sobre a possível representatividade do conselho e a eficiência no controle social, pelo menos, a forma como o conselho tem se apresentado, formal, decretado e burocrático, não nos permite tirar outras conclusões, a não ser de uma participação popular superficial sem fins

das elites dirigentes atingir e combinar objetivos econômicos, sociais, políticos e administrativos (idem. p. 32).

¹⁷ In: GOHN: 2001; ANDRADE; TEIXEIRA: 2000; SOARES & CACCIA-BAVA: 1998; dentre outros.

democráticos. Além do mais, a função burocrática e técnica dos conselhos é de difícil compreensão para muitos dos membros, principalmente os da sociedade civil que pouco ou nada entendem de planilhas de cálculos, o que na maior parte das vezes, é a única atividade dos conselhos: examinar balancetes orçamentários. O conselho acaba assumindo uma estrutura administrativa de um órgão estatal, sem se preocupar com o gerenciamento, a elaboração e a implementação de políticas públicas educacionais.

Numa pesquisa realizada pela arquidiocese de Natal em parceria com a UFRN sobre a gestão dos conselhos municipais no Estado do Rio Grande do Norte nas áreas de Saúde, Educação, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente (1999), os conselhos apenas atendem a uma formalidade legal para garantir o repasse dos recursos federais. Os conselhos apresentaram bastante fragilidade quanto à participação efetiva dos seus representantes. Alguns conselheiros nem sabiam de sua nomeação, apesar de ter membros escolhidos pela categoria, no tinham qualificação para entender as planilhas de cálculos, funcionavam precariamente sem muita intervenção social, nas reuniões discutia-se mais a prestação de contas do que mesmo as prioridades dos recursos. Faltava transparência das ações e investimentos governamentais no campo das políticas públicas. A pesquisa conclui que o nível de democratização dos conselhos é insuficiente, sem qualquer visibilidade à população. Falta também capacitação dos conselheiros e o acesso às informações dos gastos públicos são centralizados no poder público. Essa realidade se reflete no CACS no município de Apodi, como veremos a seguir.

A experiência dos conselhos no Rio Grande do Norte reforça a idéia que os conselhos são instrumentos formais, servindo apenas para que os municípios recebam as verbas públicas.

Nessas circunstâncias, a atuação dos diferentes atores sociais decidindo, debatendo e procurando alternativas para as questões sociais, inibindo os conselhos amparados pela legislação federal, estadual e municipal a responsabilidade pela gestão eficaz dos recursos públicos destinados à educação, especificamente, aparece fragilizada. Segundo Carlos R. J. Cury, a existência desses conselhos *"(...) não é o de serem órgãos burocráticos, cartoriais e engessadores da dinamicidade dos profissionais e administradores da educação ou da autonomia dos sistemas. Sua linha de frente é, dentro da relação Estado e Sociedade, estar a*

serviço das finalidades maiores da educação e cooperar com o zelo pela aprendizagem das escolas brasileiras” (In: FERREIRA & AGUIAR, 2000: 45).

Seria o caso agora de se pensar os conselhos como mecanismos que combinam a proteção ao direito à educação com recursos financeiros que assegure o seu acesso, formulando e gerenciando políticas públicas, se tradicionalmente não tivéssemos uma cultura que inibe qualquer forma de participação popular, em que, na maioria das vezes, os canais de participação agregam mais atores governamentais que societais. Os conselhos acabam se transformando em organismos normativos e consultivos sem qualquer aproximação com a função deliberativa. Assim, conselhos no âmbito educacional reproduzem o culto ao fenômeno do fisiologismo político e os membros, que ao invés de serem escolhidos pelo seguimento que os representam, foram indicados por lideranças locais, se mantendo numa posição de comodismo e aceitação do que é imposto. O ideal de conselhos educacionais funcionarem como órgãos que se preocupam com a participação popular, com a eficiência dos serviços e bens públicos, com a publicidade das atividades e investimentos governamentais, com ações educacionais voltadas para atender as camadas populares, com o controle dos gastos públicos, com a qualidade do ensino etc., não é tarefa fácil.

Por outro lado, a sociedade civil não pode continuar com a ilusão que o Estado e somente ele, é provedor de políticas públicas. É uma atitude de puro comodismo e aceitação do que é decretado de cima para baixo sem qualquer consulta e participação dos grupos sociais e camadas populares interessadas. De acordo com José Murillo de Carvalho, a *‘estadania’* em contraste com a *‘cidadania’* *“criou uma cultura de ‘esperar do Estado’ ou ‘aproveitar-se do Estado’ mais do que buscar democratizá-lo mediante processos de participação”* (Apud: CURY, 2000:57). Não estamos assumindo uma posição liberal que distancia o Estado dos investimentos no setor social e na intervenção econômica, até porque, se temos uma cultura política onde a sociedade é alheia e apática à mobilização social, um dos motivos é o intenso individualismo que vivemos e, soma-se a isso, o processo de reformas do Estado na esfera educacional sempre “pelo alto” e obedecendo à organismos financeiros internacionais.

CAPÍTULO II

2. O FUNDEF E O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL (CACCS).

2.1. O financiamento da União para o ensino fundamental

As reformas governamentais no campo das políticas públicas educacionais, particularmente o FUNDEF, acompanharam as mudanças na legislação brasileira. Estamos nos referindo às redefinições no setor financeiro que alteraram dispositivos constitucionais e criaram novos mecanismos de distribuição dos recursos para a educação, como é o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, o FUNDEF. Esse Fundo é uma política deliberada do governo federal, que redefine o papel das instâncias de governo e dá ao MEC o papel coordenador desse processo, pelo qual, estabelece critérios de distribuição de recursos (número de alunos matriculados). A execução dos gastos fica a cargo dos Estados, Distrito Federal e municípios.

As mudanças no financiamento da educação fundamental tiveram início com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) Nº 14/1996. Uma das maiores mudanças do texto constitucional está no artigo 60º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que na forma do texto da Constituição Federal de 1988 obrigava o Poder Público, aqui privilegiamos o Federal, no prazo de dez anos a contar a partir da promulgação da Constituição, aplicar nunca menos que 50% dos recursos vinculados para investir na educação, garantidos no artigo 212º da CF (18%) para erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Passados mais de dez anos da publicação da CF o analfabetismo ainda não foi erradicado. O Brasil tem 17 milhões e 600 mil analfabetos¹⁸. Para a universalização do ensino fundamental a saída foi a implementação em 1996 do FUNDEF. A expectativa do governo seria de que instituindo um valor único por aluno nacionalmente, consolidaria as receitas para a educação fundamental, aumentaria os seus recursos e manteria num mesmo patamar os gastos dos Estados e municípios com essa instância de ensino.

No entanto, essa aposta do governo vai de encontro às reformulações na legislação orçamentária da educação. O governo federal pensando eliminar a desigualdade no campo da educação investindo 50% dos 18%, estes garantidos pela CF de 1988, acredita que diminuindo para 30% a sua responsabilidade com o ensino fundamental, continuará assumindo o compromisso de universalizar o ensino e erradicar o analfabetismo. Conforme a tabela abaixo, vejamos como ficou a redação do texto constitucional depois das mudanças da EC nº 14/1996:

TABELA 01

O FINANCIAMENTO DA UNIÃO PARA O ENSINO FUNDAMENTAL A PARTIR DA EC Nº 14/1996.

TEXTO CONSTITUCIONAL/1988	EC 14/1996
<p>Ato das Disposições Constitucionais Transitórias</p> <p>Art. 60- Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, <i>cinquenta por cento</i> dos recursos a que se refere o Art. 212 da Constituição (<i>18% a União e 25% Estados, Distrito Federal e municípios</i>), para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.</p>	<p>Ato das Disposições Constitucionais Transitórias</p> <p>Art. 60- Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de 60% dos recursos a que se refere o <i>caput</i> do Art. 212 da Constituição Federal (<i>25%</i>) à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização do seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.</p> <p>Parágrafo 6º- A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o parágrafo 3º, nunca menos que o equivalente a <i>trinta por cento</i> dos recursos a que se refere o <i>caput</i> do Art. 212 da Constituição Federal.</p>

¹⁸ In: Dados do IBGE 2001.

É importante que chamemos a atenção para o seguinte: na primeira versão do Art. 60 do ADCT, todo o Poder Público (Federal, Distrital, Estadual e Municipal) é responsável pela universalização do ensino e erradicação do analfabetismo. Desse modo, a União investe 50% dos 18% e Estados, Distrito Federal e municípios também 50% dos 25% destinados para investir na educação, como assegura o Art. 212. Nas modificações feitas pela EC nº 14/1996, foram acrescentados novos parágrafos ao Art. 60, criados justamente para regulamentar e dá novos rumos ao financiamento da educação fundamental. O parágrafo 6º é o que regulariza a redução de 50% para 30% a contribuição financeira da União com o ensino fundamental, ao passo que, no *caput* do Art. 60, aumenta de 50% para 60% a parcela de contribuição de Estados, Distrito Federal e Municípios para o custeio do ensino fundamental, esses recursos vem formar o FUNDEF.

Essa observação só reforça o que defendemos: o distanciamento da União com o ensino fundamental. Aumenta a responsabilidade das outras esferas de poder com o ensino, escondendo-se através da complementação financeira a estas esferas, como forma de pincelar a sua obrigação com o ensino fundamental. Ao invés de termos 50% dos 18% que a União estaria obrigada a investir na educação fundamental e na eliminação do analfabetismo, temos 30%.

Mas final, para onde foram os outros 20%? O governo federal criou o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), antes Fundo Social de Emergência, que rateia 20% dos recursos da educação de competência da União (MELCHIOR, 1997: 05; DAVIES, 1999:88). Sob a orientação do FMI, o governo federal adotou um Plano de Estabilização Fiscal que procura combater as altas taxas de inflação, principalmente. A redução da inflação requer medidas severas, se o objetivo é enxugar a máquina burocrática estatal, quase sempre o setor social é o mais prejudicado, inclusive as políticas públicas educacionais (MELCHIOR, 1997: 31). Portanto, se antes a União detinha 18% para investir na educação, com a criação do FEF rateia 20% desses recursos restando 14,4% (MELCHIOR, 1997: 05; DAVIES, 1999:88).

As possibilidades de investimento da União na educação fundamental, a partir da EC nº 14, sofreram consideradas perdas. No entanto, o governo federal aponta com entusiasmo o repasse de recursos a título de complementação aos Estados, Distrito Federal

e municípios mais “carentes”, principalmente os nordestinos, a atuação incisiva para corrigir a má distribuição dos recursos, raiz das desigualdades existentes nas redes públicas de ensino e a garantia de não haver “perdas” de recursos vinculados à educação¹⁹. Mas o que dizer do FEF formado com recursos da educação? E da redução de 50% para 30% a sua responsabilidade com o ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo? E a participação do FUNDEF apenas na forma de complementação? A grande contribuição do governo federal foi reorganizar legalmente o montante de recursos disponíveis para a educação, mas o custeio, a responsabilidade é dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Através de um discurso que apresenta melhorias na educação e os esforços do Poder Público Federal na ampliação do atendimento e elevação do padrão de qualidade do ensino, esconde os limites do investimento federal com o ensino fundamental.

E não pára por aqui. A Lei 9.424/96 que regulamenta o FUNDEF trata no artigo 15º sobre o Salário-Educação. O salário-educação não é imposto, mas, uma contribuição social que as empresas são obrigadas a pagar, não necessariamente aos cofres públicos, mas é um investimento na educação que as empresas são obrigadas a oferecer aos empregados e dependentes. Ao longo dos anos o salário-educação tem beneficiado muito mais a iniciativa privada de educação com a concessão de bolsas de estudo, deixando de investir na escola pública. O disparate é tão grande que nos anos 80, muitas das escolas privadas eram financiadas com os recursos do salário-educação, através de bolsas de estudo, deixando de recolher para os cofres públicos (VELLOSO Apud DAVIES, 1999: 88). Esse recurso deveria funcionar como um recurso a mais para financiar o ensino fundamental, já que é exclusivo desta instância de ensino. A União ao invés de utilizar sua quota (1/3) do salário-educação como fonte adicional da sua receita para investir na educação, usa como recurso que complementar o montante a ser investido na educação. É assim que o governo federal pretende chegar ao mínimo necessário (30%) para erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental: fazendo cortes e utilizando um recurso adicional como se fosse um recurso vinculado.

Ainda na forma da lei (EC 14/1996), a União reforça o seu distanciamento quanto aos gastos com a educação. De *assistência técnica e financeira* aos Estados, Distrito Federal

¹⁹ In: MEC. Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF. Brasília, março de 1999.

e Municípios, a União assume uma atuação *supletiva e redistributiva*. Vejamos na próxima tabela como ficou o Art. 211 da CF depois da Emenda.

TABELA 02

MUDANÇAS NO PAPEL DA UNIÃO, EM MATÉRIA EDUCACIONAL, COM A EC 14/1996

TEXTO CONSTITUCIONAL 1988	EC 14/1996
<p>Art. 211- (...)</p> <p>Parágrafo 1º- A União organizará e financiará o sistema federal de ensino o dos Territórios, e prestará <i>assistência técnica e financeira</i> aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.</p>	<p>Art. 211- (...)</p> <p>Parágrafo 1º- A União organizará o sistema federal de ensino e dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função <i>redistributiva e supletiva</i>, 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.</p>

Com essa mudança, a União tem a pretensão de garantir a oferta igualitária de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade. Se antes da EC 14/1996 a União já não cumpria com a função técnica e financeira de forma eficaz, nada mais correto que legalizar o seu descompromisso com a educação fundamental, com uma função redistributiva e supletiva, já que no FUNDEF a tarefa da União é capturar o montante de recursos que financiam o Fundo e redistribuir para Estados e municípios, havendo sua participação caso não atinjam o mínimo necessário. O que ocorre, é que em nome de uma

suposta ação supletiva e redistributiva, a União se distancia da educação fundamental sem ter compromisso exclusivo com nenhuma instância de ensino; sua contribuição é mínima, cabendo quase exclusivamente aos Estados, Distrito Federal e municípios assumirem as despesas.

Segundo Melchior (1997), a União ainda conta com a inexistência de qualquer sanção, caso descumpra com suas obrigações garantidas em lei. Diferentemente, Estados, Distrito Federal e municípios se não cumprirem com CF terão punição civil e criminal. Neste caso, complementa o autor, “*ou o Congresso estende a sanção à União, ao Presidente da República e ao Ministro responsável, ou elimina a sanção para as três esferas e, assim, o julgamento ficará para os legislativos que julgarão com base no parecer técnico do Tribunal de Contas*” (1997: 04).

É um caso visível de descumprimento com o sentido do *accountability*, a punição das ações governamentais dos atos cometidos contra a coisa pública. Se todas as ações referentes ao destino dos recursos públicos da educação estão subordinados ao crivo do MEC, que órgão competente pode fiscalizá-lo? A lei não trata desse assunto. Isso é algo para possíveis questionamentos acadêmicos, ou mesmo, da prática política em mecanismos de controle social.

2.2. O FUNDEF e o CACS: definições, objetivos e competências.

O sistema educacional brasileiro vem acompanhando o avanço da reforma do Estado e o remodelamento que ela implica na operacionalização de sistemas de gerenciamento até então excessivamente centralizados, assumindo uma nova configuração desde a implementação da Emenda Constitucional nº 14/1996, que redefiniu os rumos financeiros da educação nacional com repercussão maior à Educação Básica (ensino infantil, ensino fundamental e ensino médio), embora tenha atingido outras esferas de ensino (educação especial, educação de jovens e adultos etc.). Mas a maior mudança está no plano dos investimentos da União junto à educação, que como era de se esperar e já constatamos anteriormente, diminuiu a sua participação e aumentou a contribuição de Estados e municípios no financiamento, principalmente da educação fundamental. A maior contribuição da EC nº 14/1996 no que diz respeito ao financiamento está na Lei 9.424/96

artigo 4º, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, o FUNDEF. Temos aqui, uma tentativa de reorientar a alocação de recursos públicos da educação, remanejados pelo fundo e dirigido exclusivamente ao ensino fundamental.

As mudanças também atingem a flexibilização da gestão escolar e dá forma aos sistemas de ensino em todos os seus níveis, com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) a Lei 9.396/96. A nova LDB tem significado um importante avanço, no sentido de abrir possibilidades para a fiscalização, avaliação e redefinição do sistema educacional atual, levando em conta obviamente, os interesses da reforma do Estado, mas também ampliando os espaços de interferência e redirecionamento dos atores locais (prefeitos, câmaras de vereadores, associações de professores, pais de alunos, etc.), com a regulamentação do Conselho que fiscaliza os recursos do FUNDEF. E ainda, a reorganização do sistema de ensino, universalizando em todo o país o ensino fundamental, através de instrumentos de redistribuição de recursos, o FUNDEF. Este Fundo implica um modelo descentralizado de gestão dos recursos públicos destinados ao ensino fundamental.

De acordo com o discurso governamental, o FUNDEF tem por objetivos: a valorização do magistério, significando aumento de salário, atualização de professores leigos, elaboração de Planos de Carreira; a reforma, ampliação, investimento e aquisição de equipamentos para as escolas, dentre outros; a eficiência administrativa através de maior transparência na prestação das contas e participação da sociedade no acompanhamento e controle dos gastos públicos da educação fundamental.

Os Estados e Municípios passam a exercer um papel importante na distribuição dos recursos do FUNDEF, uma vez que, são responsáveis diretos pelo seu gerenciamento. Os recursos do FUNDEF são formados por 15% dos seguintes impostos: Fundo de Participação do Estado (FPE); Fundo de Participação do Município (FPM); Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados-exportação (IPI-exp.); e ressarcimento pela Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir). Os recursos que integram o Fundo, como vimos, são estaduais e municipais. A União só intervém, alocando recursos para o FUNDEF, quando o custo/aluno estadual e/ou municipal for abaixo do proposto pelo governo. Daí, o motivo do

FUNDEF ser caracterizado, na mídia e pelos atores políticos e sociais que o monitoram, como sendo de “*natureza contábil, instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal.*”²⁰. Isso significa que os recursos são repassados automaticamente aos Estados, Distrito Federal e municípios, de acordo com os coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente, como é caso do resultado do Censo Escolar. Nesse caso, o programa possibilitaria a implementação de uma política redistributiva, visando a igualdade social e regional. A União resgata os recursos orçamentários dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e posteriormente os repassa em contas específicas no Banco do Brasil, podendo ou não, haver sua complementação financeira.

Para calcular o montante de recursos que Estados e municípios receberão multiplica-se o número de alunos matriculados no ensino fundamental regular (1ª a 8ª séries) pelo custo/aluno fixado a cada ano por decreto presidencial²¹, nunca inferior ao custo/aluno do ano anterior. É preciso deixar claro, no entanto, que o número de alunos a servir de base de cálculo para o recebimento dos recursos do FUNDEF é baseado no resultado de Censo Escolar do ano anterior mais estimativa de novas matrículas do ano subsequente, portanto, para calcular os recursos do FUNDEF para 2001 a base de cálculo é o número de alunos matriculados em 2000 acrescidos de estimativas de novas matrículas para 2001.

Caso Estados e municípios não consigam atingir, pelo menos, o mínimo de investimento necessário para financiar o FUNDEF, baseado no valor decretado pelo Presidente, a União complementarará os recursos. Contudo, receberão os recursos do FUNDEF Estados e municípios que tiverem a rede de ensino fundamental, caso contrário, perderão os recursos. Isso é bastante problemático para municípios, por exemplo, que apenas investem no ensino infantil, se não constituírem redes de ensino fundamental próprias não receberão os recursos do FUNDEF.

²⁰ Brasil. Ministério da Educação do Desporto. Fundo de Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE. Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério: guia para sua operacionalização. FPFL-Cepam, 1997. (p. 13).

²¹ O valor mínimo nacional fixado para 1998 e 1999 foi de R\$ 315,00 e, para 2000 foi estabelecido de forma diferenciada, sendo de R\$ 333,00 para os alunos da 1ª a 4ª séries e de R\$ 349,65 para os da 5ª a 8ª séries e da educação especial. Em 2001, os valores mínimos ficaram em R\$ 363,00 para os alunos de 1ª a 4ª séries, e R\$ 381,14, para os de 5ª a 8ª séries e da educação especial. (In: MEC/Governo do Brasil. FUNDEF-Recursos: Valor mínimo por aluno/ano. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef> - Acesso em: 18/04/01).

Do montante total dos recursos do FUNDEF (15%), 60% são destinados ao pagamento dos pro

fissionais da educação e capacitação de professores leigos. Este último, somente no prazo de cinco anos a contar da promulgação da lei 9.424/96 é possível financiar dentro dos 60%.

Os 40% devem ser gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. A LDB lei 9.394/96 no artigo 70º e seus incisos consideram despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental: I- remuneração e aperfeiçoamento de pessoal docente e demais profissionais da educação; II- aquisição, manutenção, construção e aquisição de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III- uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV- levantamento estatísticos, estudos e pesquisa visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e a expansão do ensino; V- realização de atividades meio-necessárias (*atividades administrativas*) ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI- concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII- amortização e custeio de operações de crédito destinados a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII- aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

No artigo 71º e seus incisos está o que não pode ser pago com os recursos do Fundo: I- pesquisa quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II- subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III- formação de quadros para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticas; IV- programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V- obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI- pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Um dos aspectos mais inovadores que a legislação do FUNDEF traz é a institucionalização de mecanismos de controle social dos recursos destinados ao ensino

fundamental: o Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos Recursos do FUNDEF, o CACS. A *Lei 9.424/96* que rege o FUNDEF em seu artigo 4º, impõe a criação deste conselho nos municípios, Estados e Distrito Federal para supervisionar os recursos do Fundo e o Censo Escolar. Esse conselho deve ser constituído por representantes dos poderes públicos e da comunidade escolar, incumbidos de fiscalizar e garantir o gerenciamento racional dos recursos do FUNDEF.

No âmbito dos municípios a composição mínima desse conselho é de quatro membros, representando: a) Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; b) professores e diretores de escolas; c) pais de alunos; d) servidores das escolas. Um quinto membro, representando o Conselho Municipal de Educação é obrigatório nos municípios onde este conselho existe.

A criação do CACS é obrigatória para Estados, Distrito Federal e municípios, sujeitos às sanções administrativas, civis ou penais cabíveis. A implementação imediata do conselho como condição de repasse dos recursos do Fundo, tem na participação de várias entidades e segmentos sociais (professores, pais, diretores de escola, poder público) a forma de dar legitimidade e transparência da gestão dos recursos. São atribuições do conselho: o acompanhamento e o controle da repartição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEF; e a supervisão do Censo Escolar. Diante disso, o conselho deve direcionar suas atividades para o acesso às informações das transações financeiras envolvendo os recursos do FUNDEF; na exigência na elaboração e cumprimento do Plano de Cargos e Remuneração do Magistério; reunir-se periodicamente; manifestar-se perante os quadros e demonstrativos a serem encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado ou do Município; exigir dos dirigentes escolares, Secretaria de Educação o cumprimento do fornecimento das informações referentes aos dados solicitados por ocasião da realização do Censo Escolar.

Apesar dessas responsabilidades, o CACS não tem poder administrativo em relação aos recursos do FUNDEF, isso é de responsabilidade exclusiva do Poder Executivo e Secretário de Educação ou órgão equivalente. Ao conselho, cabe acompanhar toda a gestão dos recursos do Fundo, desde a receita até os gastos com os recursos. E ainda, os membros do CACS não podem ser remunerados.

Todos os registros contábeis sobre o FUNDEF devem estar à disposição dos membros do conselho e qualquer problema detectado que põe em dúvida a legalidade na utilização dos recursos, os membros deve encaminhar formalmente pedido de correção ao governante responsável, munidos de provas, justificativas, denúncias, etc. Quando necessário, procurar vereadores municipais ou recorrer ao Ministério Público. É importante destacarmos, que não apenas os membros do Conselho têm acesso às informações dos gastos do FUNDEF, mas, qualquer cidadão tem acesso às informações sobre os depósitos dos recursos do Fundo nas contas específicas no Banco do Brasil, as datas de repasse, o montante de recursos, o destino e a aplicação do FUNDEF, e outros assuntos relacionados.

2.3. O FUNDEF: limites e perspectivas

Desde que foi implementado em plano nacional (1998)²² o FUNDEF é apontado pelo discurso governamental como o instrumento que revitalizou a educação fundamental brasileira e deu maiores expectativas quanto ao desenvolvimento da educação. O MEC tem divulgado em todo o país o aumento de gastos com o ensino fundamental e demonstrado os seus significativos ganhos. Ao falar do balanço geral do FUNDEF 1998/2000 o Ministro da Educação Paulo Renato foi bastante otimista:

“No primeiro balanço do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF/ MEC) constatamos que houve municipalização do ensino, benefícios para as populações mais pobres, com a receita adicional do Fundo e melhoria salarial para os professores” (In: MEC/Governo do Brasil. Notícias –outubro 2000: Pesquisa mostra que Fundef aprofundou conquistas. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/fundef> - Acesso em: 07/11/00).

O Ministro, ao referir-se aos municípios e Estados que não têm uma receita mínima suficiente para cobrir totalmente as despesas com o ensino fundamental e precisam de complementação da União, ressalta o impacto dos recursos do FUNDEF nas localidades

onde os investimentos na educação são insuficientes. O Ministro enfatiza o melhoramento dos salários e o investimento no ensino fundamental, entendendo que tais benefícios representam a valorização da educação e, o que é melhor, tudo isso aconteceu em pouco tempo. Segundo o Ministro Paulo Renato:

“Nós estamos ainda longe de onde queremos chegar, de onde já deveríamos ter chegado se tivesse o país valorizado a educação no passado. Mas, nós estamos recuperando o tempo perdido, avançando e querendo avançar muito mais”
(ibid.).

Esse suposto otimismo parece aliás representar o pensamento oficial do atual governo. O Presidente Fernando Henrique Cardoso avalia o programa nos seguintes termos:

“Em dois anos deste mecanismo, temos efeitos substanciais de transformação da educação brasileira” (ibid.).

Dessa forma, parece que o futuro do ensino fundamental é o FUNDEF, isso pelo menos, é o que se apreende do discurso governamental. Não resta dúvida, que o FUNDEF tem possibilitado aos municípios e Estados mais carentes um maior investimento na educação fundamental. Mas, a forma como o Governo Federal apresenta o FUNDEF à sociedade, não condiz com seus investimentos nesta instância de ensino. Como vimos, o FUNDEF é formado por impostos estritamente estaduais e municipais (FPE, FPM, ICMS, IPI-exp., LC 86/96). A União, dos seus 18% obrigatórios para investir na educação só fará complementação, caso Estados e municípios não cumpram com o mínimo necessário. Estabeleceu um valor por aluno/ano²³ em que a maioria dos Estados e municípios brasileiros pudessem cobrir e sua participação ser mínima. Somente os Estados do Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Bahia (em 1999) precisavam de transferências federais para complementar a receita do FUNDEF. Nicholas Davies (1999) dá um bom exemplo que justifica a irrisória contribuição da União em relação ao FUNDEF.

²² A primeira experiência de implantação do FUNDEF foi no Estado do Pará em 1997.

²³ Nicholas Davies prefere chamar de “disponibilidade contábil” o termo valor; e aluno de “matrícula”. No primeiro caso, porque o preço que é estabelecido por aluno não quer dizer que isso vai beneficia-lo; e no segundo, porque a lógica dos recursos do FUNDEF se baseia pelo número de matrículas (1999: 07).

Segundo Davies, “se o valor (...) por aluno (...) num determinado Estado for de R\$ 250 em 1999, o governo federal terá que complementar com R\$ 65 (a diferença entre R\$ 315 e R\$ 250). Como a disponibilidade contábil por matrícula na maioria dos Estados é superior a R\$ 315, a complementação federal só será destinada a uns poucos Estados (...)” (DAVIES, 1999:07).

O FUNDEF, na verdade, não é um recurso novo, ele apenas redistribui o montante de dinheiro vinculado ao investimento do ensino fundamental, e por isso mesmo, exclui do seu financiamento as outras instâncias de ensino (educação infantil, de jovens e adultos e médio). A educação escolar não pode ser fragmentada, uma instância de ensino não deve necessariamente funcionar melhor que a outra. Isso, na maioria das vezes, vem ocasionando distorções de salários e datas diferenciadas de pagamento (DAVIES, 1999:25).

E não pára por aqui as lacunas do FUNDEF. O Fundo assegura 60% dos seus recursos para serem investidos também na capacitação de professores no prazo de cinco anos, a contar da data da publicação da lei que o regulamenta (1996). No entanto, a LDB 9.394/96 no seu artigo 70º inciso I, ao tratar dos investimentos que podem ser pagos com os recursos do FUNDEF, dentro dos 40%, assegura a “*remuneração e aperfeiçoamento de pessoal docente e demais profissionais da educação*”. Esse inciso mostra um possível prolongamento do financiamento público na qualificação dos profissionais da educação, que nem a literatura que analisamos, tampouco os representantes do Poder Público e da sociedade civil envolvidos no nosso estudo de caso, fez referência a este dispositivo constitucional para reforçar o investimento no aperfeiçoamento docente, não só com os 60%, mas com os 40% dos recursos do FUNDEF.

Ainda que admitamos uma possível permanência dos recursos do FUNDEF na atualização e capacitação dos professores, não podemos esquecer que o FUNDEF tem data para acabar (2006)²⁴. Isso é o caso de pensarmos que essa política educacional é mais uma medida de governo eleitoreira, do que uma política de Estado preocupada com a desigualdade no investimento do setor público educacional. O FUNDEF “*podemos supor*

²⁴ EC nº 14/1996: “Art. 60- Nos *dez primeiros anos* da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental com o objetivo de assegurar a universalização do seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.”

que tem finalidade mais de propaganda do que de realização de um trabalho sério em educação, que requer um planejamento e ação de longo prazo, e não apenas para um ou dois mandatos presidenciais” (DAVIES, 1999: 26). O que deveria representar uma alternativa de desenvolver a educação, não passa de uma reforma eleitoreira para atender fins e interesses políticos particulares.

Logo que a mídia e o Governo Federal começaram a divulgar o FUNDEF anunciaram um salário de no mínimo R\$ 300,00 para os professores. Isso foi para justificar a sua segunda atribuição, a valorização do magistério. Mas não foi o que aconteceu. Mesmo aqueles Estados e municípios que ganharam com o FUNDEF, ou seja, receberam dinheiro novo não se constatou aumento salarial. Foi o que Davies afirmou na sua pesquisa em municípios do Estado do Rio de Janeiro. Ele diz: *“No Estado do Rio de Janeiro, em 1998, muitas prefeituras ganhadoras não deram sequer uma gratificação por conta do Fundef e, quando a deram, o valor foi muitíssimo menor do equivalente a 60% do ganho” (DAVIES, 1999: 18). Se nos governos com melhores chances de investir no ensino fundamental não concederam aumentos salariais, aqueles que perderam muito menos, já que perderam recursos com o FUNDEF. E mais, não foram poucas as denúncias de falsificação de matrículas, cujo objetivo era receber mais dinheiro público.*

Outra experiência do FUNDEF duvidosa foi no Estado do Pará. A experiência paraense analisada por João Molevade (1997) também revelou as frustrações do programa. O Pará foi o primeiro Estado brasileiro a antecipar a implementação do FUNDEF (julho de 1997). A rede estadual de ensino, segundo Molevade, ganhou com os recursos do FUNDEF, já que não conseguiu atingir o mínimo por aluno (para 1997 foi de R\$ 300,00). Contudo, a rede municipal do ensino fundamental nas cidades de Belém, Bragança e Bonito a experiência do FUNDEF gerou mais frustrações que melhorias para o ensino. Ainda existiam muitas dúvidas sobre o Fundo, ilusão salarial dos professores, alguns sequer aumentaram os salários, desinformação, péssima atuação do CACS, quando existiam, os membros limitavam-se a analisar os balancetes orçamentários etc.

* Em São Paulo, Melchior (1997) afirma que um dos maiores problemas está na escassa rede municipal de ensino fundamental. Praticamente as redes de ensino fundamental são de competência estadual. Dos 625 municípios paulistas, 550 não possuem

escolas de ensino fundamental municipal. Isso contraria a EC nº 14/1996 que obriga os municípios se responsabilizarem com a educação infantil e fundamental principalmente, e os Estados com o ensino médio. Caso não haja transferência da educação fundamental dos Estados para os municípios, a rede municipal não receberá os recursos destinados ao ensino fundamental (15%). Segundo Melchior (1997) o Estado de São Paulo já anunciou a transferência de cerca de 2.500 escolas de ensino fundamental para os municípios, principalmente as quatro primeiras séries.

Ainda que as experiências analisadas acima tenham sido realizadas em períodos recentes à implementação do Fundo (em São Paulo é baseada em hipóteses já que o FUNDEF nesse Estado foi implantado em 1998 e Melchior publica o livro em 1997), podemos considerar o discurso governamental uma retórica. Embora, não deixemos de considerar que o FUNDEF com esse processo de redistribuição produz maior eficiência quanto ao repasse dos recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios que são regulares e automáticos²⁵, qualquer atraso no repasse estará sujeito a correções monetárias e punição civil e criminal aos órgãos responsáveis (LDB 9.394/96, Art. 69º, parágrafo 6º). Esse critério de *automaticidade* (Melchior: 1997) tem diminuído as relações de clientelismo e fisiologismo no repasse dos recursos ao poder público. Como a distribuição é feita automaticamente sem qualquer influência partidária, há maior autonomia política dos governos. Um outro fator importante que o FUNDEF proporcionou foi a publicidade dos recursos financeiros para a educação, não só por ter criado o CACS em todos os entes da Federação, mas obrigou constitucionalmente que o Poder Público divulgasse todas as matérias educacionais, incluindo, o resultado do Censo Educacional, orçamentos, investimentos, aplicação e distribuição dos recursos, planos e projetos educacionais etc., sujeitas a apreensão da sociedade civil, não apenas através do CACS, mas qualquer cidadão tem o direito a ser informado sobre o destino dos recursos públicos (LDB 9.394/96, Arts. 72º e 73º). Além disso, obriga que Estados, Distrito Federal e Municípios criem o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério (Lei 9.424/96; Art. 9º) assegurando aos professores

²⁵ Lei 9.394/96, Art. 69º, parágrafo 5º- "O repasse de valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos: I- recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia; II- recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia; III- recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o dia décimo dia do mês subsequente."

uma remuneração condigna aos que estão em exercício, o estímulo ao trabalho e a melhoria na qualidade do ensino. Se bem que, pelas experiências citadas anteriormente, no quesito salário não houve muitas mudanças.

Se pensarmos as mudanças na educação no sentido jurídico a União “*é digna de encômios e louvores*” (MELCHIOR, 1997: 44), mas em termos concretos, praticamente nada contribuiu. Se o objetivo maior é o desenvolvimento do ensino fundamental, a União cometeu o seu maior “pecado”: “*o descompromisso e des-responsabilização quanto ao ensino fundamental*” (MOLEVADE & FERREIRA, 1997: 20). Molevade e Ferreira (1997) apontam alguns questionamentos sobre o FUNDEF que se denominam de “pecados”, em que vão além da propaganda saudosista do governo federal. O primeiro diz respeito à educação dos jovens e adultos. O ensino supletivo não está contabilizado para os recursos do FUNDEF. Se o projeto da União é erradicar o analfabetismo é injusto excluir esta instância de ensino formada por pessoas que estão em idade avançada da escolarização regular. Segundo os autores, a exclusão do ensino supletivo inibe o incentivo de novas matrículas. A título de complementação desta idéia, segundo Melchior (1997: 88), uma das principais razões do veto federal seria a corrida de Estados e municípios para criarem cursos de qualidade duvidosa. O segundo pecado é a exclusão dos alunos das “classes de alfabetização”. Muitos desses alunos já têm sete anos de idade, faixa etária inicial do ensino fundamental. Mas a preocupação está nos municípios que têm maior responsabilidade com a educação infantil, se não expandir o ensino fundamental seus recursos terão cortes drásticos, sem falar que muitos professores com a ilusão das vantagens do FUNDEF podem se recusar a lecionar no ensino infantil, e o município visando novos e mais recursos esqueçam essa instância de ensino.

O terceiro está na diferença de matrículas de um ano para o outro. O Fundo baseia-se no resultado do censo escolar anterior, embora considere estimativas para o ano seguinte. Isso pode provocar divergências entre a real situação da educação fundamental com o que é projetado nas estimativas. Por mais que na contagem de alunos acrescentam-se as estimativas pode ocorrer que o número esperado seja superior e aí haver perdas e cortes nos investimentos. Só acrescentaríamos à idéia dos autores, que essa forma de contabilizar os recursos tem provocado uma corrida à procura de novos alunos superlotando salas de aulas ou mesmo fraudando a contagem de alunos em busca de mais recursos financeiros. O

quarto pecado é o Governo Federal achar justo para 1997 o custo/aluno ser de R\$ de 300,00. Os autores acreditam que esse valor está em defasagem. Essa proposta foi pensada na arrecadação de 1995 e matrículas de 1994, quando o programa foi implantado em 1997. O quinto é que a União pode usar os recursos do salário-educação para complementar suas despesas com o ensino fundamental, enquanto que os Estado não. Temia-se que os Estados preferencialmente iriam usar a quota do salário-educação com despesas de pagamento de pessoal, o que é proibido. Os recursos dessa contribuição social devem ser usados para o desenvolvimento da educação fundamental (construções, equipamentos, reformas etc.).

O sexto pecado é incluir o investimento com a capacitação de professores dentro dos 60% dos recursos do FUNDEF, que deveria apenas ser usado para salário. O investimento poderia vir dos 40%. O sétimo é risco de evasão de receitas de aplicações financeiras do saldo de contas do FUNDEF para despesas estranhas, mesmo tendo o CACS para fiscalizar e controlar o repasse dos recursos. E por último, é o risco de haver competição entre Estado e municípios para manterem o ensino fundamental, a fim de aumentar seus encargos, aqui, deixa de existir o sistema de colaboração entre os entes da Federação com os sistemas de ensino, como prega a Constituição no artigo 212º.

Apesar dos percalços que o FUNDEF tem ocasionado Malchior (1997) e Davies (1999) não descartam por completo as idéias que caracterizam o programa: reduzir as desigualdades regionais e universalizar o ensino fundamental. Segundo esses autores, o Fundo precisaria de alguns reajustes como, por exemplo, não excluir as demais instâncias de ensino. De acordo com Davies (1999), dessa forma o FUNDEF apenas preserva a qualidade do ensino fundamental isolando as demais instâncias de ensino. Segundo este autor, um 'Fundo Nacional' reunindo não os 15% do FUNDEF, mas os 25% que Estados, Distrito Federal e Municípios devem investir na educação, acrescidos dos impostos da União (50%, e não 30%) deveria ser dividido igualmente em todo o Brasil de acordo com o número de alunos matriculados nas redes estaduais e municipais de Educação Básica, assim, *"a disponibilidade dos recursos para a educação pública seria igual em todo o território nacional e poderíamos então falar da existência de um sistema nacional de educação pública, que só poderia existir quando os recursos forem idênticos para todos, aliado a outras condições"*(DAVIES, 1999: 34).

Melchior (1997) também critica essa forma equivocada de distribuição dos recursos que pensa estar reduzindo as desigualdades. Segundo este autor, quando Estados e municípios são autosuficientes, considerados “ricos” não precisam de complementação federal. Porém, há que considerar que nos Estados e municípios “ricos” existem escolas de boa e má qualidade, estas últimas, sempre estão localizadas na periferia. O Fundo não considera a possibilidade que escolas precárias existirem também em Estados “ricos”, esquecendo que a escola é o principal lugar de reprodução das desigualdades, portanto, *“faltou uma filosofia de financiamento cuja base deve ser a seletividade na aplicação dos recursos financeiros públicos priorizando os alunos mais pobres, das escolas mais pobres dos Estados ricos e pobres”* (MELCHIOR, 1997: 24-5).

Os dois autores apesar de criticarem diferentemente o Fundo propõem uma mesma alternativa: universalizar o sistema nacional de ensino, considerando as diferenças regionais e a não discriminação das outras instâncias de ensino, o que reforçaria o princípio constitucional que a educação é um direito de todos.

Se pensarmos o FUNDEF enquanto política pública educacional, o seu papel de reordenamento na distribuição dos recursos merece destaque, mas, a capacidade de realocar novos recursos para a educação fundamental, nada adicionou ao sistema educacional. E mesmo acreditando que o FUNDEF proporcionou a criação de novos mecanismos de controle social como o CACS, não livra-o das críticas a esse possível espaço de participação popular. Nesse caso, é possível acreditar que o FUNDEF reduziu o fisiologismo político e as relações clientelistas de tratamento dos recursos públicos? Ou reforçou a centralização do poder a nível local? Ou mesmo afirmar que a obrigatoriedade da implementação do conselho de acompanhamento do FUNDEF é capaz de trazer ou propiciar a participação de representantes da sociedade civil na fiscalização do governo local? Ou o controle social esbarra nos limites da formalidade e burocratização desse conselho? São questões que tentaremos respondê-las a partir da análise de uma experiência local de implementação do FUNDEF e do CACS, particularmente. Vejamos o que a pesquisa realizada no município de Apodi-RN nos diz sobre o FUNDEF e a situação do CACS.

CAPÍTULO III

3. DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA DE CAMPO: O CACS EM APODI-RN.

3.1. O município de Apodi-RN e sua trajetória política.

O município de Apodi-RN está localizado na micro-região da Chapada do Apodi, na zona oeste do Estado do Rio Grande do Norte, com uma população de 35.000 habitantes. A principal atividade econômica da cidade é agricultura, seguida da pecuária. O município está longe de atingir um patamar de desenvolvimento tecnológico na agricultura, tendo em vista, que ainda não dispõe de mecanismos mais avançados no cultivo dos seus principais produtos agrícolas: algodão, feijão, milho, banana, arroz, manga e tomate. Quanto à pecuária, é um setor que vem se expandindo no município, principalmente pela excelente condição natural da Chapada do Apodi. Nesse setor o município se destaca no Estado pela criação de bovinos, ovinos e caprinos. O comércio varejista tem apresentado um certo dinamismo, mas não a ponto de assumir de forma isolada a economia local. A indústria é pouco representativa para a economia do município, mas devido os incentivos de créditos concedidos pelas agências bancárias como o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste, tem ganhado visibilidade. O município também tem investido no turismo com a valorização do Lajedo de Soledade, através do incentivo exclusivo da Petrobrás e da FALS (Fundação Amigos do Lajedo de Soledade). Um sítio arqueológico com a maior exposição de rocha calcária do Rio Grande do Norte, formando cavernas e grutas, onde encontram-se gravuras e pinturas rupestres registradas nos pisos, paredes e tetos dos abrigos rochosos (GUERRA, 1995:176). Atualmente, a prefeitura municipal tem investido num projeto de recuperação da Lagoa do Apodi (localizada dentro da cidade), com ações voltadas para urbanização, contenção da erosão do solo e a diminuição do acúmulo de lixo, recuperando a visão paisagística do lugar.

Mas a grande promessa de desenvolvimento e progresso para o município, atualmente, está na Barragem de Santa Cruz inaugurada recentemente (11/03/2002). A segunda maior do Estado promete ao Vale do Apodi a realização de projetos de irrigação, incentivo à atividade pesqueira, o abastecimento d'água não só para a cidade, mas para municípios vizinhos como Mossoró-RN, por exemplo. Isso é o que se espera dessa barragem. Só não sabemos quais os desdobramentos que o impacto de sua construção pode

em certa medida potencializar os recursos hídricos e naturais da cidade, sem perdas ao meio ambiente e à população apodiense.

No que diz respeito à cultura, o Poder Público Municipal não tem dado a devida importância. Só as iniciativas particulares, como foi o caso da fundação do Grupo de Teatro Florescer em 15 de abril de 1995²⁶, por alguns jovens ligados à igreja católica, recuperou o espírito artístico e o resgate da cultura local. Tradicionalmente o grupo teatral encena a Paixão de Cristo no período da Semana Santa, dentre outras atividades artísticas.

No campo político, segundo o escritor apodiense Válder de Brito Guerra (1995), o município foi marcado pelo atraso e formas tradicionais de tratamento da política partidária como o coronelismo e o clientelismo. As lideranças políticas locais, formadas principalmente pelas grandes famílias da região, mantinham o poder econômico e político no município. A tradição política local tinha na coerção e na violência os mecanismos de inibição de qualquer força política contrária às lideranças locais. Um caso marcante de crime político no município foi o assassinato de Francisco Ferreira Pinto em 1934. Político de grande prestígio na região, fazia oposição ao partido governista da época: Partido da Aliança Social ou Liberal. Foi eleito Prefeito e Deputado Estadual (GUERRA: 1995). No entanto, não foram apenas os agentes políticos os principais atingidos com os desmandos dos governantes locais, os eleitores de oposição ao governo foram vítimas de prisões ilegais, perseguições políticas, violência física (surras e ameaças de toda ordem), segundo Guerra (1995). Esse estado de *“terrorismo político”* denominado por Guerra (1995: 68), instaurado não apenas no município de Apodi, mas em todo o Estado do Rio Grande do Norte, teve início em 1933 no governo varguista. A campanha eleitoral desse período era para governo do Estado e o Interventor²⁷ não mediu esforços para conseguir vencer as eleições:

“A partir desse momento, e com o objetivo de ganhar eleitores e conquistar chefes políticos, o interventor pôs em jogo a máquina administrativa do Estado, desencadeando-se, então, a mais violenta e desastrosa campanha

²⁶ Do qual, eu sou Sócia-Fundadora.

²⁷ Aquele que o Presidente da República delegava para assumir interinamente o governo dum Estado (Dicionário Aurélio).

política de que se tem notícia no Rio Grande do Norte”(GUERRA, 1995: 68).

Com o propósito de ganhar as eleições, atos de suborno, coação e violência foram os instrumentos do governo e seus partidários para ganharem as eleições, que por sinal, frustrados. A eleição para governo do Estado em 04 de outubro de 1934 foi conquistada pelo Partido de Oposição, com a eleição do Dr. Rafael Fernandes. Sendo assim, “*a paz voltou a reinar entre as famílias potiguares*”(GUERRA, 1995: 70).

Apesar das ameaças de violência e coerção não aparentassem mais perigos à população, continuaram as práticas conservadoras da política partidária no município: o compadrio e o clientelismo. Tratando dos motivos mais relevantes do atraso do município, em termos de desenvolvimento, entre as secas prolongadas, a ausência de condições adequadas para a exploração da riqueza natural do município, o analfabetismo generalizado, a deficiente assistência médica, Guerra destaca a “*formação política-administrativa, viciada pela ação de grupos políticos tradicionais dominantes, apegadas às lutas eleitorais, sem nenhum idealismo desenvolvimentista e a falta de lideranças autênticas para despertar na consciência do povo, o interesse pelo progresso*”(GUERRA, 1995: 36), os traços marcantes da cultura política patrimonialista e provinciana que apenas reforça e eleva o município à condição de atraso econômico, precarização no atendimento das necessidades básicas da população local e a coibição da abertura política. Ainda assim, o autor apresenta alguns avanços no município que merecem destaque: os incentivos no setor agropecuarista, por exemplo.

Mas a prática política dos governantes locais, atualmente, ainda reproduz e cultua o clientelismo e a “*tradição do coronelismo ainda existe. O político que desfruta de largo prestígio ocupa lugar de destaque no meio ambiente, influenciando poderosamente em todas as iniciativas da vida municipal, conforme suas conveniências*”(GUERRA, 1995: 205).

Guerra (1995) vem reforçar o sentimento de compadrio e clientelismo nas relações políticas das ações governamentais no âmbito municipal, que acreditamos tomar conta das políticas e programas sociais em favor da comunidade local. As políticas públicas no setor educacional, especificamente, são alvos das arbitrariedades e descasos do Poder Público Municipal, como veremos a seguir.

3.2. O atual cenário político municipal.

Como já frisamos, a cena política em Apodi confunde-se com as experiências de gestões municipais sem trajetória de iniciativa popular de gestão da coisa pública. É um município que consagra o clientelismo político e o coloca numa posição indispensável de legitimação do poder.

Atualmente, a troca de favores entre agentes políticos e os acordos partidários resultado de alianças políticas, têm causado um certo mal estar entre as lideranças políticas municipais desde o período das disputas eleitorais para prefeito em 2000. Foi um momento bastante conturbado para a política partidária municipal, resultando em “racha político” e fragmentação das lideranças locais.

O atual Prefeito é o Dr. José Pinheiro Bezerra (PMDB), que também fôra prefeito da cidade nos anos de 1992 a 1996, e seu vice era Evandro Marinho de Paiva, “o Vandinho” (PMDB), posteriormente eleito para o cargo do Poder Executivo Municipal entre os anos de 1996 a 2000. No período das eleições em 2000, o então prefeito “Vandinho” queria sair candidato a reeleição, mas o PMDB na conversão do partido aprovou a candidatura do ex-prefeito Dr. Pinheiro, que neste período era o atual Secretário de Saúde. Tendo sido recusado pelo partido, Vandinho apoiou o outro candidato a Prefeito Simão Nogueira Neto (PSDB). Em julho de 2000, período que ocorrera a conversão do PMDB no município, houve redefinição dos cargos e funções na Prefeitura, quem apoiou Dr. Pinheiro e que tinha cargo comissionado saiu do seu posto de trabalho, os que apoiaram Vandinho ficaram. Esse segundo semestre do ano foi conturbado e de muita troca-troca de cargos e funções na prefeitura. Em outubro houve a eleição e Dr. Pinheiro foi eleito com uma maioria de 99 votos.

A intenção de desprevermos esse fato político no município recai na crítica ferrenha que fazemos ao atual governo municipal (Dr. Pinheiro), que ao hostilizar o governo anterior (Vandinho), encontra a alternativa para não responder pelos descasos da educação municipal, especificamente. Não há dúvida, que de outubro a dezembro com a eleição perdida, o descaso com a educação municipal foi visível. Isso porque os que eram contratados e que apoiaram Vandinho nem iam mais trabalhar; o clima era de entrega e desprezo. Mas, o fato é que “o governo atual”, o mesmo que esteve no poder no municipal durante oito anos, com um intervalo de apenas seis meses, fala de “gestão anterior” como

se não tivesse compactuado com nada. Para se ter uma idéia a atual Secretária de Administração foi a mesma na primeira gestão de Dr. Pinheiro, e na de Vandinho, menos no segundo semestre de 2000, e já acumula mais de oito anos na mesma função. Diante disso, como falar de gestão anterior? Como falar que vão apurar os erros da gestão anterior? Como se não tivessem feito parte e contribuído para eles. Apenas seis meses foram suficientes para que houvesse desvios e descaso com a educação? E os sete anos e meio anteriores não contam? Durante quase todas as entrevistas dos informantes do governo municipal insinuaram desvios da “gestão anterior”. Outros ignoraram tal suspeita, é o caso da Secretária de Administração. Quando mencionávamos uma possível tentativa de denúncia por parte deles, diziam que iam apurar melhor o descaso. Na verdade, concluímos que tudo não passou de mera especulação e estratégia política eleitoreira.

No período da campanha eleitoral, logo que ocorreu o racha político, uma das promessas do governo de Dr. José Pinheiro era a organização e a moralização da Prefeitura Municipal. “O Partido da Bagunça”, assim se referia o atual prefeito ao governo de Vandinho durante toda a campanha, na qual se apresentava como uma suposta oposição. Não estamos defendendo o governo de Vandinho, a ponto de acreditarmos que houve alguma injustiça na avaliação desse governo por parte de um ou outro agente político, até porque, numa pesquisa anterior que realizamos no município sobre o FUNDEF (1998), as relações clientelistas e o descaso com a educação municipal e outros desmandos que resultaram em malversação dos recursos públicos, foram marcas registradas desse governo. Por isso, chamamos a atenção para a saída dos seus adversários políticos em não assumirem a responsabilidade dos problemas municipais ao longo dos últimos oito anos. A tentativa do atual governo é inculcar no eleitorado municipal a perspectiva de uma “nova gestão”, longe dos desmandos e descasos com os bens e serviços públicos, apática a qualquer relação de fisiologismo político, digna de moralizar o poder público municipal e disposta, inclusive, a incentivar o controle social.

Foi no frescor dessa suposta transição política que realizamos nossa pesquisa e identificamos o distanciamento do governo eleito peemedebista quanto à ineficácia assistência pública ao setor social, em especial a educação, e principalmente ao retardamento da participação popular em mecanismos de controle social.

3.3. A organização da educação fundamental pública municipal

Neste momento da exposição faremos uma descrição da organização funcional e administrativa da educação fundamental pública municipal. No município segundo os dados do Censo Escolar 2001²⁸ estavam matriculados no ensino fundamental regular 3.076 alunos, sendo que 2.101 de 1ª a 4ª série e 975 de 5ª a 8ª série. Nos dados recolhidos diretamente nas escolas municipais e Secretaria de Educação Municipal o número de alunos matriculados no ensino fundamental foi de 3.063, 13 alunos a menos que o divulgado pelo MEC. Essa diferença pode estar relacionada ao quadro móvel de alunos ocasionado por transferências, desistências e evasão escolar. Preferimos trabalhar com os números coletados nas escolas e Secretaria de Educação Municipal, já que tivemos de ir pessoalmente a cada escola certificarmos das reais matrículas efetivadas em 2001 no ensino fundamental, uma vez que, a Secretaria de Educação Municipal não tinha essa exata informação. Aliás, a desorganização foi um dos aspectos mais negativos que encontramos na secretaria.

Pois bem, dos alunos matriculados no ensino fundamental 1092 estão em escolas municipais localizadas na zona urbana, distribuídos da seguinte forma: Escola Municipal Lourdes Mota com 610 alunos de 5ª a 8ª séries; Escola Municipal Lindaura Silva com 277 alunos matriculados de 1ª a 4ª séries; e a Escola Municipal 12 de Outubro com 205 alunos também de 1ª a 4ª séries. Na zona rural está a maior concentração de matrículas no ensino fundamental: Escola Municipal Isabel Aurélia Tôrres (Sítio Córrego) com 225 alunos; Escola Municipal Francisco Targino da Costa (Sítio Soledade) com 322; e finalmente, 1424 integram o Centro Educacional Municipal Rural, o CEMER. O CEMER reúne 56 pequenas escolas (em 2001) localizadas na zona rural com menos de 100 alunos matriculados. Criado por Decreto Executivo Municipal em 30 de junho de 2000, tem por objetivo integrar as pequenas escolas municipais da zona rural, marcadas pelo isolamento dos serviços e benefícios da educação local e aproximá-las das instâncias governamentais, sem afogar a carga de atribuição da Secretaria de Educação. O Centro conta com uma estrutura administrativa e pedagógica própria. Há um diretor, vice-diretor, coordenadores e supervisores pedagógicos, além evidentemente, dos professores.

²⁸ Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso: 15/01/2002.

Quanto ao número de professores lecionando no ensino fundamental, 175 compõem o quadro docente municipal. Desses, 121 são professores que lecionam na zona rural e restante, ao todo 54 professores, estão em escolas na zona urbana.

3.3.1. A situação das escolas na zona urbana e na zona rural

Durante a pesquisa pudemos perceber que os entrevistados entre professores, diretores e secretários municipais, destacaram alguns ganhos referentes às escolas municipais. Constatou-se que novas escolas foram construídas, outras reformadas e ampliadas. Isso alimentou novas expectativas de melhoria para as escolas, não só em termos físicos, mas, funcionais, como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola que descentraliza os recursos financeiros, chegando diretamente às escolas sem intermediários, para o custeio das despesas com a manutenção do ensino fundamental. Até o momento da pesquisa, somente a Escola Municipal Lourdes Mota tinha o sistema financeiro descentralizado. Nas Escolas Municipais Lindaura Silva e Francisco Targino da Costa o processo de descentralização estava em andamento.

Por outro lado, especificamente as escolas localizadas na zona urbana, professores e diretores denunciam a falta de autonomia das escolas e a subserviência à Secretaria Municipal de Educação. Ainda que, o processo de descentralização financeira nas escolas tenha reduzido o excesso de concentração de poder administrativo da Secretaria em relação às escolas, não garantiu uma suficiente autonomia financeira como é o caso da Escola Municipal Lourdes Mota. A escola, segundo o seu diretor, recebe uma quantia anual de R\$ 6.300,00 (em 2001) para adquirir bens permanentes (a escola comprou um computador) e custear as despesas com a manutenção da escola durante todo o ano letivo. Dinheiro do FUNDEF só para pagar os professores e demais profissionais da educação “*e no final do ano uma pintura na escola*”, complementa o diretor.

Um dos problemas mais enfáticos nas escolas, segundo os professores, é a falta de material didático. Os professores alegam que a Secretaria de Educação exige que o professor realize atividades diferenciadas, que não se limite apenas a sala de aula, como teatro, pesquisa, eventos, jogos, mas em contrapartida não oferece as devidas condições.

“A escola não dispõe de nada pra fazer algo diferente, dispõe de quadro e giz. Pra fazer algo tivemos que comprar, por exemplo, na páscoa. No dia da Família na Escola pedimos o lanche, mas a escola não teve condições. A gente precisa de alguma coisa e não tem nada. Como o FUNDEF melhorou? Está faltando fiscalização. Não há má vontade da direção e sim da secretaria. A Secretaria nunca tem nada. Se a prefeitura que recebe o dinheiro não tem condições, aí o professor tem que botar do seu dinheiro que não tem condições (...). Ficamos revoltados, às vezes, queremos fazer mas ficamos de mãos atadas. A gente quer fazer algo diferente, temos idéias, mas não temos condições. A decepção é geral. Algumas nós fazemos porque tiramos dinheiro do bolso”
(Professor da zona urbana há 16 anos).

Aliada à falta de material didático está as péssimas condições de estrutura física das escolas. Falta cisterna, reformas, há superlotação, falta de espaço físico como biblioteca, sala de vídeo, área de lazer. E como se não bastasse, a pouca participação dos pais nas escolas é um reforço ao distanciamento na educação dos filhos, ficando anônimos aos acontecimentos das escolas, e claro, da aprendizagem dos filhos, além, do próprio desinteresse do aluno, que retarda a aprendizagem e dificulta o ensino, afirmam os professores e diretores.

Os professores ainda demonstraram grande insatisfação com a proposta dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) de organizar as séries do ensino fundamental em ciclos (1ª e 2ª formam o 1º ciclo; 3ª e 4ª o 2º ciclo; 5ª e 6ª o 3º ciclo; 7ª e 8ª o 4º ciclo). Ao invés de compensar o tempo e distribuir melhor os conteúdos, os PCNs esconde por trás desse suposto prolongamento do período da aprendizagem do aluno, uma vez que, se antes o aluno tinha na 1ª, por exemplo, o tempo para se alfabetizar, agora ele tem até a 2ª, completando, o 1º ciclo de alfabetização, há altas taxas de analfabetismo, porque os alunos não são reprovados, eles passam de uma série para outra, mesmo sem conseguir o ideal de alfabetização. A reprovação só acontece de um ciclo para o outro. Se a proposta dos PCNs é favorecer uma aprendizagem menos esfacelada do conhecimento e prolongar o período de alfabetização, por que não aumentar os anos de escolarização do ensino fundamental? A nossa posição é de incluir a classe de alfabetização (educação infantil) na contabilização

dos recursos do FUNDEF, isso cumpriria o seu objetivo de estender a etapa de alfabetização e sistematização do conhecimento.

Um outro problema é o da merenda escolar que, segundo os professores e diretores, não peca pela frequência nas escolas, já que a recebem regularmente, mas pela qualidade. Além do cardápio tradicional, feijão, arroz, houve algumas inovações foram introduzidas como o cachorro quente, o suco, mas continua sem muitos atrativos degustativos.

Quanto às escolas da zona rural, segundo os professores, as dificuldades ainda são maiores. Não só porque convivem com os mesmos problemas das escolas urbanas, mas pelo acréscimo de outras dificuldades que põem em risco a qualidade do ensino devido às péssimas condições de trabalho.

Muitas das escolas rurais funcionam em prédios (galpões) emprestados ou alugados à prefeitura sem água e energia. Além da maioria funcionar com o sistema de ensino multisseriado. Das 56 escolas reunidas pelo CEMER em 2001, apenas 21 não trabalham em regime multisseriado. De acordo, com o diretor do CEMER, o sistema multisseriado "*dos males, é o melhor*", porque garante o ensino em pequenas comunidades rurais que têm um número pouco elevado de alunos. A lógica do sistema multisseriado é a seguinte: como o município não tem recursos financeiros para alocar um professor para cada série da 1ª fase do ensino fundamental em localidades rurais com pouca procura por matrículas, a saída é reunir os alunos de várias séries e responsabilizar o ensino e a aprendizagem para um só professor. É o que ocorre, por exemplo, na Escola Municipal Francisco José Fernandes (Sítio Sororoca), com 13 alunos, sendo 01 na 1ª série, 07 na 2ª, 03 na 3ª e 02 na 4ª e apenas um professor responsável pelas diferentes séries ao mesmo tempo.

E ainda tem o grave problema da merenda escolar. Diferentemente das escolas urbanas que convivem com o problema da qualidade, nas escolas rurais além da péssima qualidade, as escolas correm o risco de não recebê-las, o que não é uma evidência costumeira das escolas urbanas, felizmente. Os professores reclamam da qualidade, pois, muitas vezes a escola apenas dispõe do arroz, o feijão, o macarrão e o sal, faltam os condimentos e os suplementos alimentares, o que chega às escolas é apenas o "*grosseiro*", usando a fala de alguns professores; outras nem isso.

“(...) Nem o grosseiro está vindo para cá (...). Esse ano está uma negação, a merenda da escola está aí: um pão sem suco, sem leite pra uma criança comer e ficar até 11:30. Isso não têm condições!(...) A merenda escolar é o maior problema desta escola. Você sabe que essas crianças são carentes, sabe que uns vem de casas de doação e juntando uma coisa com a outra, não estou dizendo que eles estão passando fome (...). Porque se realmente eu tivesse conhecimento sobre o conselho que é formado, o da merenda escolar, com certeza eu já estaria lá, porque se essa merenda continuar assim não dá, não têm condições”
(Professora da zona rural há 16 anos).

Como não existe uma fiscalização dos recursos destinados à merenda escolar, já que os professores desconhecem o conselho que fiscaliza esses recursos, a experiência de municipalização dos recursos da merenda escolar não corresponde às expectativas de melhor distribuir seus recursos e melhorar a sua qualidade, como se espera de uma gestão descentralizada da merenda escolar.

Os professores ainda acreditam que as dificuldades das escolas na zona rural devem-se a pouca assistência que o poder público municipal tem reservado a elas. Como ficam isoladas do centro administrativo não tem o devido acompanhamento.

“Nós nos sentimos sós. Nem se quer nos visitam”
(Professor da zona rural há 3 meses).

Uma tentativa digna de elogio ao poder público municipal para a superação desse problema foi a criação do CEMER, se não fosse o desconhecimento dos professores sobre esse Centro, que assume responsabilidades antes de competência da Secretaria de Educação, causando um certo dissenso em o que é competência do Centro e o que é competência da Secretaria. O resultado é que os professores da zona rural não sabiam dessa instituição, e outros, nem quem eram o diretor e o vice-diretor. Os que sabiam da existência dos dirigentes afirmaram que nunca ou raramente eles visitavam as escolas. No entanto, o diretor do CEMER afirmou ter conhecido 90% das escolas e que freqüentemente está visitando-as. Embora, destaque a dificuldade para se locomover até os estabelecimentos de

ensino por falta de recursos financeiros. Mas um fato positivo, dito pelos professores, são as reuniões bastante proveitosas realizadas mensalmente na cidade para discutir conteúdos e metodologias com os professores, os dirigentes, os supervisores e os coordenadores das escolas rurais integrantes do CEMER.

3.3.2. O professorado municipal

Durante a pesquisa, pudemos perceber que um dos maiores avanços na educação municipal está na qualificação dos professores. O grau de instrução dos professores entrevistados é bastante significativo, principalmente os que lecionam na cidade. Entrevistamos 21 professores, sendo que, 12 de escolas localizadas na cidade e 09 professores de escolas rurais. Dos 12 entrevistados da zona urbana, 7 tinham superior incompleto, 4 com superior completo e apenas 1 com nível médio (curso magistério). Da zona rural, 6 estavam cursando o ensino superior e 3 três tinham somente curso magistério. Não entrevistamos nenhum professor da zona rural com nível superior completo. Também não entrevistamos professores leigos, embora saibamos que exista no município, tendo em vista, a existência do Projeto RENASCER, uma parceria entre Estado e município para capacitar os professores. Um outro programa que o município apóia na qualificação dos professores, sendo que este é de nível superior e conta com a parceria da UERN, é o PROFORMAÇÃO, responsável em grande parte na capacitação dos professores municipais, principalmente os da zona rural.

Os professores trabalham 30 horas semanais, e ao contrário do que pensávamos, a maioria não trabalha em outra rede de ensino, 15 no total. Apenas 5 trabalham na rede estadual e 1 no setor privado. Como a condição de trabalho e salário do professor é sempre precário, sua jornada de trabalho duplica ou triplica dependendo das necessidades financeiras. Acreditamos que os professores que não trabalham em outra rede de ensino é mais pela falta de postos de trabalho, do que mesmo pelas condições materiais satisfatórias.

Com o concurso público de provas e títulos realizado em 1997 no município, os professores com menos tempos de serviço (os primeiros quatro anos) poderiam ser todos concursados, caso não houvesse os contratos temporários. Alguns dos professores concursados iniciaram no município prestando serviço, os professores mais0 antigos (mais

de dez anos) são qualificados como estatutários. Mas qual a importância disso? O município mesmo tendo feito o concurso público ainda incentiva a prática dos contratos temporários de professores, isso, nada mais é do que o estímulo ao empreguismo, vício da máquina pública administrativa para cumprir acordos e promessas eleitoreiras, como constatamos no município.

Quando aos diretores entrevistados todos têm formação superior. O regime de trabalho é dedicação exclusiva. A direção de um escola no município é um cargo comissionado garantido por lei, no caso, o Plano de Cargos e Salários da Educação do município. Dos 5 diretores entrevistados somente um era professor municipal da referida escola que dirige, e outro havia recentemente passado no concurso público, mas antes já era diretor. Os restantes são pessoas que não fazem parte do quadro da escola.

O caso de escolha dos diretores por indicação do executivo municipal e seus partidários é outro caso de empreguismo. Todos os diretores escolhidos fazem parte do grupo político dominante municipal. O fato é que o diretor de escola antes de ser parte do corpo da escola é um representante fiel do governo dentro da escola. E isso tem prejudicado uma posição mais crítica em relação aos desmandos da educação municipal, assumindo um papel defensivo do governo municipal.

Mas si por um lado, no poder público municipal recaem as críticas sobre a forma pessoal e tradicional de tratar a coisa pública, por outro, merece destaque o esforço de melhorar a educação municipal com o incentivo à qualificação profissional dos professores. Quando em 1998 fizemos a pesquisa na cidade com os professores, até o momento das entrevistas os professores não tinham tido cursos de aperfeiçoamento profissional. O objetivo desses cursos é substituir o método tradicional de ensino pelo método construtivista que parte da realidade do aluno. Hoje os professores contam com um investimento significativo no que diz respeito à qualificação profissional, embora, a maioria dos cursos estarem direcionados para professores das séries iniciais. Os cursos são direcionados para melhorar o ensino como foi a proposta do curso “Parâmetros em Ação”, o qual foi realizado até o momento da pesquisa a 1ª etapa. Um outro curso realizado foi sobre Meio Ambiente. A proposta do curso é trabalhar a educação ambiental em sala de aula e na comunidade.

Os professores sabem da importância do investimento na qualificação profissional para avançar no desenvolvimento da educação fundamental. Sabendo disso, o professorado

sente a necessidade de fazer novos cursos de aperfeiçoamento que respondam as dificuldades do dia a dia em sala de aula, por exemplo, a continuação dos estudos sobre os PCNs, o trabalho com alunos especiais, ampliação do Proformação, dentre outros. Os professores quando questionados sobre a qualidade dos cursos que foram oferecidos os avaliam como bons, porém, alguns fogem da realidade educacional do município, pois, além dos cursos serem passageiros, falta material de trabalho, recursos etc.

“É preciso que eles sejam menos corridos”
(Professor da zona urbana há 12 anos).

“Os ministrantes dos cursos vem com uma realidade de trabalho totalmente diferente da nossa que é uma educação defasada”
(Professor da zona rural há 3 anos).

As iniciativas municipais para a qualificação dos professores em favor de uma escolarização formal e gradual do ensino, estão no Projeto RENASCER direcionado aos professores leigos e o PROFORMAÇÃO para qualificar os professores para o nível superior. Muitos dos professores entrevistados que estão cursando o nível superior são alunos do PROFORMAÇÃO. Esse curso tem por objetivo formar professores habilitados a ensinar as séries iniciais do ensino fundamental com graduação em Pedagogia (Licenciatura curta). Para ingressar no curso os professores passam por um teste avaliativo (uma espécie de vestibular) e passa em média três anos para concluir, sendo que freqüentam a sala de aula no período de férias, fins de semana e feriados. A prefeitura tem arcado com a mensalidade do curso de cada professor que é de R\$ 100,00. Mas, não foi assim logo no início. Em 1999 quando houve o incentivo da prefeitura para investir na qualificação dos professores, abriram vagas para 15 pessoas, só que passaram 34, assim iam ficar 19 professores de fora. Houve muita discussão, até chegarem no seguinte acordo: todos ficariam, sendo que a prefeitura arcaria com 60% da mensalidade e a alimentação (almoço) e os professores com 40%. Em 2000 a prefeitura anunciou aos professores que pagaria toda a mensalidade, mas não cobriria a despesa com alimentação. Alguns professores acreditam que esta iniciativa foi eleitoreira.

*“Antes pagávamos o PROFORMAÇÃO (40%).
A primeira turma foi em junho de 99 que*

pagava R\$ 40,00, ficávamos com um salário de miséria. Em janeiro de 2000 não pagamos mais. Parou por parar. Achamos que era por conta da política. Não houve reunião pra dizer que ia parar, soubemos por comentário de boca”
(Professor da zona urbana há 3 anos).

Os professores que cursam o PROFORMAÇÃO mencionam as dificuldades que enfrentam para poder continuar no curso que vão desde o cansaço até a manutenção. Não é fácil ter que trabalhar a semana toda e se deslocar à Mossoró nos fins de semana, feriados e nas férias para estudar, dizem os professores. Agora dois ônibus conduzem os professores a Universidade, antes era apenas um.

“(...) a gente ia assim, como uma lata de sardinha”
(Professor da zona rural há 16 anos)

As dificuldades também passam pela ordem material. Muitos professores reclamam da falta de condições para se manterem no curso: alimentação, compra de material etc. Sem falar que em 2001 quase os professores não puderam fazer a matrícula por falta de pagamento. Foi então que o atual prefeito teve que pagar e os professores puderam fazer a matrícula.

“A gente sabe que esse dinheiro vem. Ai, eu me pergunto: o que levou uma pessoa ter começado tão bem e no final atrasou, não pagou a mensalidade. Nós só fizemos a matrícula em janeiro porque foi necessário o prefeito e secretária ser chamado. Ele pagou”
(Professor da zona rural há 16 anos).

Chamando a atenção para as distorções e descasos com os recursos, os professores cobram do poder público a obrigação no investimento de sua qualificação. Mesmo que tenhamos destacado a iniciativa promissora do poder municipal quanto ao investimento na qualificação dos professores, é sabido que os recursos do FUNDEF prioriza a qualificação do professor. Por mais que o poder público municipal mereça encômios e louvores, não esqueçamos que ele estava cumprindo uma obrigação legal.

Não queremos parecer maniqueístas: governo municipal “mau”, professorado “bom”. Mesmo porque, os professores especificamente, não são apenas vítimas. Há muito

desinteresse e comodismo, como se tudo tivesse que vir pronto e acabado. Há uma aceitação e conivência por parte dos professores dos problemas educacionais, sempre esperando uma iniciativa isolada do sindicato ou da Secretaria de Educação. São comuns as mudanças partirem de cima para baixo sem uma reação ou manifestação crítica dos professores.

Mas por que tanto desestímulo? Será a falta de valorização cultural e econômica da profissão? Ou a politicagem? Ou serão os alunos desinteressados e a artificial ou inexistente participação dos pais na educação dos filhos? Ou a precária estrutura física das escolas? Ou até a falta de condições materiais de trabalho? Ou mesmo a exigência de um profissional dinâmico e atualizado com as reformas e tecnologias do nosso tempo, quando o salário é quase de subsistência? Não será a junção de tudo isso mais o comodismo do profissional da educação que transforma esta profissão milenar em algo banal e inferior, a ponto de ser uma profissão não por vocação, mas por necessidade? Aqui está o lado ruim de ser professor.

Mas nem tudo está perdido, felizmente. Muitos dos professores entrevistados exercem a profissão pelo simples prazer em repassar conhecimentos e aprender junto com os alunos, por uma vocação, antes mesmo da necessidade econômica, pela troca de experiências com alunos e colegas de trabalho insubstituível por qualquer tecnologia avançada, e outras mais. É assim a profissão de ser professor: combinar o desencanto e a desvalorização da profissão com a paixão, a vocação e o prazer de ensinar.

3.3.3. A questão salarial

Durante a pesquisa os professores e até os diretores não esconderam a insatisfação com os salários. Foram unânimes em dizer que o salário nos últimos cinco anos não houve alteração, continuou o mesmo. Quando em 1998 estivemos neste campo de pesquisa, por motivo de uma outra investigação, os professores já afirmavam que tinha havido uma alteração pouco significativa com o FUNDEF, de lá para cá não foi alterado. Durante a pesquisa presenciamos uma mobilização dos professores em torno do aumento salarial. A pressão foi válida, os professores não conseguiram o reajuste pedido (67%), mas, conseguiram um reajuste de 28,51%, repassado para os professores no mês de setembro.

Um professor com apenas o magistério em início de carreira no município ganhava em torno de R\$ 194,00, com o aumento passou a ganhar R\$ 224,00; um com nível superior ganhava em torno de R\$ 274,00, com o aumento passou para R\$ 327,00. Infelizmente, não dá para melhor organizarmos os salários porque existe uma grande diferença e fatores que peculiariza o salário: é o salário família, os anos de trabalho, as gratificações etc.

Os professores estavam bastante incentivados com a proposta de aumento salarial, o curioso é que nenhum professor municipal entrevistado conhecia o Plano de Cargos e Salários do município, mecanismo indispensável para regulamentar a carreira do magistério, estimular a remuneração condigna e melhorar a qualidade do trabalho docente. Mas como o sindicato tinha dados que o FUNDEF desde o mês de janeiro de 2001 tinha sofrido um reajuste devido o aumento de alunos, fizeram os cálculos tomando por base os dados retirados na internet, e por meio de uma intervenção contábil e jurídica pressionaram o governo municipal pelo aumento salarial, incentivando a mobilização dos professores. Acreditamos que um fator determinante, porém não exclusivo, influenciou os professores reivindicarem a melhoria dos salários: o aumento do salário mínimo recentemente reajustado no período para R\$ 180,00. Como alguns professores polivalentes (de 1ª a 4ª) ganhavam em torno de R\$ 174,00 e servidores municipais ganhando até R\$ 56,00 a indignação quanto ao salário foi inevitável, o que deu ao movimento neste momento maior força.

“O salário mínimo aumentou e o nosso não”
(professora da zona urbana há 4 anos).

“Nós esperamos que o prefeito adote nossas reivindicações, sabendo ele, que é um direito adquirido pelo professorado, que esse dinheiro é enviado pelo FUNDEF, um fundo de participação e, obviamente eu espero que ele não se negue”
(Professora da zona rural há 16 anos).

Os professores reconhecem a legitimidade do movimento em prol do aumento salarial. A resposta dos governantes locais, segundo os professores, sobre o aumento salarial é que estão assumindo agora, portanto, estão “arrumando a casa”.

“Fala-se que vão arrumar a casa. A prefeitura que estava anterior a esse prefeito que fez

muitas dívidas, que o dinheiro era desviado, não era bem distribuído, e agora, vai se fazer os cálculos, analisar para saber qual o novo valor vai atribuir. Mas, não se fala de nenhuma perspectiva de aumento”

(Professora da zona urbana há 5 anos).

São promessas da “nova gestão”: ajustar as contas deixadas pelo governo anterior, atender às reivindicações dos professores, e tudo isso, sem arranhar a postura do governo que se inicia. Claro que isso dependerá que esqueçamos que fizera parte do mesmo governo, agora acusado supostamente de mau uso do dinheiro público.

A assessoria de imprensa da prefeitura não mediu esforços quando no período das primeiras manifestações dos professores de repercussão na mídia regional, para acusar o sindicato de “tumultuar” e criar “problemas” para a atual gestão:

“O sindicato passou quatro anos com o ex-prefeito Vandinho sem provocar problemas”
(In: Jornal Gazeta do Oeste, 18 de julho de 2001).

A mobilização dos professores não poderia ter acontecido, até porque, segundo a contadora do município, os professores “*estão ganhando mais ou menos (...) Eu também acho que eles não estão ganhando tão aquém não*”. Diante dessas declarações, parece que, segundo os agentes governamentais, a atitude do sindicato é partidária e tem por objetivo desestabilizar a administração municipal. Nesse caso, esqueceram de considerar o empenho dos professores numa mobilização social, amortecido já durante muito tempo.

3.3.4. A mobilização sindical e os efeitos da greve no município de Apodi

O SINTRAPMA (Sindicato dos Trabalhadores Públicos Municipais de Apodi-RN) não é só um sindicato dos professores, mas de todos os servidores municipais, embora, os filiados da educação sejam mais atuantes. O sindicato não tem conquistado muitos filiados, por conta da apatia dos servidores públicos. Mesmo os servidores da educação mostraram desinteresse quanto à participação sindical. Os diretores, era de se esperar que não fossem associados ao sindicato e nem tivesse qualquer relação de proximidade com ele. Mas, dentre os entrevistados, um é associado. Isso porque é professor efetivo do município,

e antes de assumir a direção escolar, participava das atividades promovidas por este. No geral, os diretores não demonstraram hostilidade ao sindicato, mas foram unânimes em afirmar a postura distanciada do sindicato, até porque, fazer parte dele é contrariar o poder político local, é não ser “leal” ao governo.

“A gente deve ser leal, como está na administração do município a gente não pode fazer parte”

(Diretor de uma escola urbana).

Quanto aos 21 professores entrevistados, apenas 5 eram associados. O motivo de tal desprestígio ao sindicato vai desde o desinteresse pessoal ao medo de participar. É uma total desconfiança e descrédito nesse mecanismo de participação. Os professores alegam que o sindicato nada resolve, apenas retiram contribuição do salário.

“O sindicato não resolve nada. Se tivesse bem eu não fazia questão. Desde que a gente trabalha nunca faz nada. Do meu dinheiro eu não boto pra descontar”

(Professora da zona rural há 4 anos).

O ingresso de professores no sindicato depende da sua resposta às expectativas e demandas dos professores. Nada mais justo que os professores sintam-se assegurados com uma representação sindical forte e atuante. Mas isso não justifica a relação utilitarista e casual que os professores mantêm com o sindicato. Se o momento pesa o otimismo em relação ao sindicato, a resposta é de confiança e credibilidade, caso contrário, os professores tendem a mostrar-se hostis e distantes dele. Se por um lado, o sindicato precisa mostrar serviço para garantir a presença dos professores nas atividades que promovem, por outro, a categoria não esquece de reconhecer que há muita “desunião” e desinteresse em participar.

“Não dou valor. Só fazem confusão. Eu acho que a classe do professor é desunida. A greve se fossem todos unidos funcionaria. Ainda não vi resultado. Eu participaria se tivesse resultado”

(Professor da zona urbana há 3 anos).

A idéia de “confusão” estigmatiza a mobilização como um ambiente de baderna e motim, nada os fazem entender que numa manifestação os conflitos aparecem como forma

de manifestação das diferentes opiniões, sob a condição de serem negociadas. Se há algum interesse no sindicato que faz os professores depositarem alguma esperança, está no fato que este tem se preocupado com a mobilização em torno do aumento salarial.

Afinal, por que os professores têm tanta apatia ao sindicato? O desinteresse, a desunião, a fraca atuação do sindicato, como mencionamos acima, não são mais fortes que o medo e a questão partidária. O medo de ser “visto” protestando contra o atual governo, ser “marcado”, posteriormente pode significar represálias ou restrição há algum benefício, já que deve favores ao atual governo. É possível perceber claramente que a questão partidária influencia na hora da reivindicação.

“Infelizmente, alguns até temem se associar”
(Professor da zona rural há 16 anos).

“A luta não dá certo porque tem a questão política”
(Professor da zona urbana há 4 anos).

Como protestar contra o prefeito se o meu voto foi para ele? Se a minha família votou nele? Se tenho parente com cargo comissionado? É fácil colocar a culpa no sindicato quando os próprios professores não se dão conta da sua parcela de responsabilidade. Mas qual o papel do sindicato, senão motivar a participação da categoria que representa? Ficou claro que o sindicato deu a sua parcela de contribuição para o conformismo e comodismo dos professores. Deixou que os servidores públicos municipais desacreditassem no seu potencial de organização e reivindicação social. E mais: permitiu por muito tempo uma estagnação e um visível apagamento do sindicato perante as demandas dos trabalhadores municipais. Isso só reforçou a antipatia dos trabalhadores pelo sindicato. Foi preciso uma mudança nacional (o aumento do salário mínimo) para acordar e mobilizar os trabalhadores educacionais do município, que raramente ou nunca iam a uma reunião do sindicato. A presença de professores nas reuniões convocadas pelo sindicato, só dos mais motivados com a questão dos trabalhadores da educação. Aos demais professores, restavam as críticas ao movimento, menos por motivos políticos-ideológicos ou falta de motivação, e mais, por questões partidárias. A forma conservadora de encarar a participação política como ameaça e afronta ao governo, é um desestímulo à organização sindical, um espaço institucionalizado e representativo das demandas de sua categoria.

“É importante para nós professores, pois, é um dos instrumentos de luta da nossa categoria e é através dele, que lutamos por dias melhores para a educação e para nós professores”

(Professor da zona urbana há 16 anos).

O empenho dos sindicalistas na luta pelo aumento salarial resultou entre os professores e demais servidores um sentimento de confiança e credibilidade no sindicato. Com a aprovação do salário mínimo em abril de 2001 de R\$ 180,00, os professores e demais servidores municipais começariam a questionar os seus salários abaixo do salário mínimo proposto. Começam as negociações entre sindicato e governo em maio deste mesmo ano sem muitos avanços. O sindicato com uma proposta de ajuste salarial de 67% para os servidores municipais, não concebia um professor municipal ganhar em torno de R\$ 174,00 e um ASG (Auxiliar de Serviços Gerais) ganhar até R\$ 56,00. As negociações foram até julho. O início da mobilização foi quando em parceria com o Sindicato dos trabalhadores Rurais de Apodi, o SINTRAPMA no dia 30 de maio participou de uma mobilização conjunta com agricultores, servidores e professores municipais e estaduais, percorrendo as principais ruas da cidade. Nesse dia uma comissão representando trabalhadores rurais e servidores da educação apresentaram suas propostas ao prefeito: as dos trabalhadores rurais eram relativas aos programas emergenciais, dentre outras; os da educação eram o aumento salarial de 67% e melhores condições de trabalho.

O mês de junho foi de espera para os professores que aguardavam uma contraproposta do governo municipal, que depois de algumas reuniões sem sucesso e sem apresentar proposta, somente em julho ofereceu um ajuste de 10% aos servidores da educação, posteriormente recusado pela categoria. O impasse resultou numa greve iniciada em 16 de julho, decidida em assembléia. Na assembléia o sindicato deu destaque aos seguintes informes que denunciavam aspectos irregulares da administração atual como: a não atualização dos salários já que havia dinheiro suficiente para pagar; um contracheque que mostrava uma gratificação irregular; um documento que mostrava que o repasse da merenda escolar não havia acontecido nos meses de fevereiro e março na escola Lar da Criança Pobre (há que esclarecer que o diretor desta escola era adversário político do então prefeito eleito). Os professores confirmaram que nas primeiras semanas de aulas os alunos

saiam mais cedo por falta de merenda. Discutiram também o destino incerto dos royalties, e por fim, a decisão unânime pela greve por tempo indeterminado.

O presidente do sindicato num momento de avaliação do governo executivo municipal acusou o Prefeito de intransigente, autoritário e ditador, um desabafo só entendido posteriormente numa reunião com o prefeito horas depois. Todos os presentes ainda movidos pela euforia do momento político pouco visto entre os professores municipais, apoiaram além da greve, atos públicos, aulas no mercado público, eventos políticos, a entrega dos documentos comprometedores da administração municipal a Câmara de Vereadores, ao Ministério Público e a imprensa, embora, alguns professores temessem represálias, principalmente os recém-concursados e os que faziam PROFORMAÇÃO.

Os professores decididos pela paralisação saíram do sindicato e foram até a prefeitura, onde ocuparam-na por algumas horas, até que o prefeito resolvesse falar com eles. O prefeito atendeu o apelo dos professores e foi organizada uma comissão, a exigência do prefeito era que o presidente do sindicato não estivesse nessa comissão, que concordou logo em seguida. A comissão de 5 pessoas era formada por três representantes do sindicato, um da ACENIS (Associação dos Estudantes de Nível Superior de Apodi) e eu. A reunião começou com o prefeito acusando o presidente do sindicato de "*epilético, alcoólatra e doente mental*". Afirmou que como médico tinha o dever de nos alertar sobre o perigo deste homem à frente deste cargo. Os representantes do sindicato insistiam em tratar das questões que os levaram ali, foi então que o prefeito falou do seu desentendimento anteriormente com o presidente do sindicato numa reunião com o sindicato rural: prefeito e presidente trocaram agressões verbais, onde o prefeito foi chamado de irresponsável, e que portanto, iria intimá-lo, e foi o que fez. No dia 17 de julho o presidente do sindicato apresentou-se na delegacia da polícia civil acompanhado do advogado do sindicato, acusado de ter agredido verbalmente e moralmente o prefeito, que também deveria ter comparecido a delegacia. Acabou sem muita repercussão, tendo em vista que o prefeito não compareceu a delegacia. Alguns professores e servidores municipais estiveram na delegacia como forma de apoio ao presidente.²⁹

²⁹ Quando o presidente do sindicato foi informado das acusações feitas pelo prefeito e da sua intimação, solicitou que todos os presentes na reunião (inclusive eu), na qual sofrera as acusações do prefeito, comparecesse a delegacia, caso necessitasse de testemunhas.

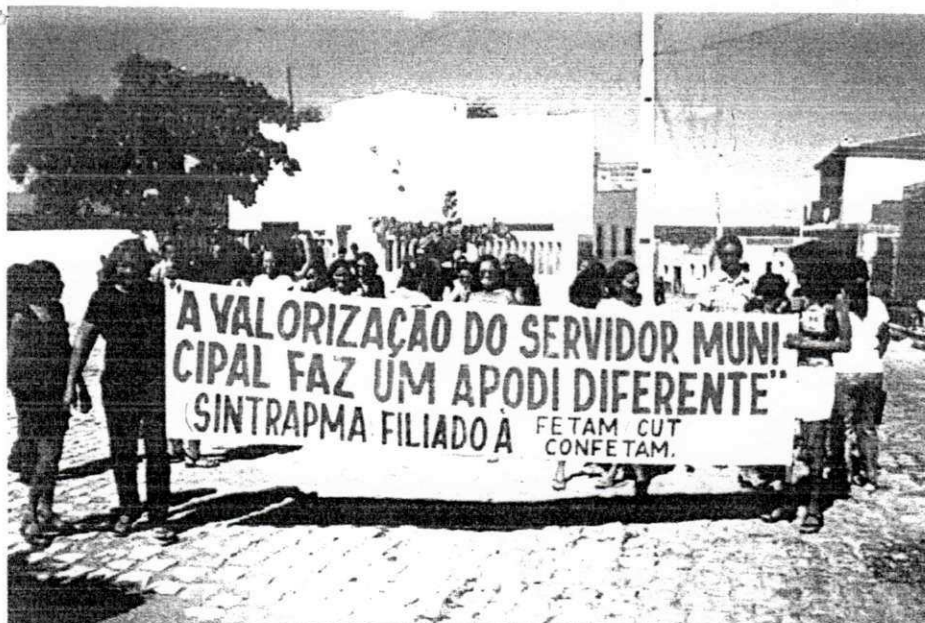


FOTO 01: Caminhada dos professores à Prefeitura Municipal de Apodi-RN



FOTO 02: Ocupação da Prefeitura Municipal pelos professores

Depois de inúmeras tentativas feitas por alguns membros da comissão para se discutir a pauta, dada a insistência de Prefeito em falar da pessoa do Presidente do Sindicato, a reunião então prosseguiu, e finalmente pode-se discutir a proposta de aumento salarial. O prefeito, então, argumentou que o sindicato não deu o tempo necessário para o governo elaborar uma proposta, uma vez que, insiste na idéia que a prefeitura foi entregue desorganizada, que até mesmo a documentação do FUNDEF ainda não tinha sido entregue.

“A prefeitura foi entregue desorganizada. As coisas do FUNDEF estão com eles. Eu acho que vocês estão certos, só que tem que ter paciência. A situação da prefeitura é um caos”
(Prefeito Municipal).

Além da proposta salarial, os sindicalistas queriam do prefeito uma lista mais detalhada dos funcionários municipais e respectivos salários (já que havia indícios de pessoas estarem irregularmente lotadas em funções da educação sem o devido mérito), além do resultado do censo escolar e o melhor esclarecimento sobre os recursos da merenda escolar. O prefeito reconheceu a veracidade com que tem de tratar os recursos públicos, ele mesmo advertiu sobre o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A reunião foi encerrada com o comprometimento do prefeito apresentar uma nova proposta salarial uma semana depois (23/07), até lá os professores decidiram manter a greve. Também foi marcada a primeira reunião do Conselho que fiscaliza os recursos do FUNDEF naquele mesmo dia, chegando a não se realizar a pedido dos representantes do governo municipal.

Durante a semana de greve os professores fizeram várias atividades culturais e políticas. Realizaram passeio ciclístico, reunião com os pais, esclarecimentos à população sobre a greve através do rádio, usado também para defender-se de acusações nos pronunciamentos do governo municipal, visitas às escolas urbanas e rurais. Algumas escolas rurais mantiveram uma certa resistência à greve, diferentemente das escolas da zona urbana que paralisaram. No dia 23 o governo propôs um reajuste de 28,51% para os professores e para os ASGs meio salário mínimo (R\$ 90,00), este, ainda teve algumas especificidades. Em assembléia os professores acataram o reajuste e decidiram voltar às aulas no dia seguinte.

A mobilização dos professores rendeu o aumento salarial, mas não conseguiu unificar a categoria. O movimento representava todos os servidores municipais, mas só os da educação e principalmente os professores estavam à frente. A participação dos professores não foi a desejada, o movimento com apenas uma semana de mobilização não teria sobrevivido por mais tempo, caso não aceitassem a proposta do governo municipal. Uma manifestação no mercado público programada para o sábado dia 21, não aconteceu porque corria o risco de não ter professor, isso porque os mais engajados eram os alunos do Proformação que teriam aula neste dia, o curioso, é que eram os que mais temiam represálias do governo municipal. As próprias assembleias não contavam com uma expressiva força da categoria. Alguns professores preferiam se manter longe do movimento para evitar ser “marcado”, ser “visto”. O medo de encarar o poder político local, só revelou a forma tradicional da política local, sem qualquer alternativa de mudança e abertura para os canais de participação.

Uma atuação de maior repercussão dos professores exigiria do movimento sindical em Apodi, maturidade política e organização social. Isso, as raízes históricas do município baseadas na cultura do fisiologismo político encarregaram-se de aniquilar. Quando há o acúmulo histórico das relações sociais baseadas nos sistemas de solidariedade, confiança, associativismo e cooperação, como lembra Robert Putnan (1996), aproxima a sociedade dos ideais de uma *comunidade cívica*, ou seja, uma sociedade caracterizada por cidadãos atuantes e imbuídos de um sentimento de participação na esfera pública, através de relações igualitárias e uma estrutura social baseada no cooperativismo e na relações de confiança uns com os outros. Esse sentimento de cooperação voluntária entre os indivíduos, numa dada organização social, alimentaria o que Putnan chama de *capital social*, o acúmulo de “*características de uma organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas*”(PUTNAN, 1996: 177).

É o que falta ao movimento sindical dos professores em Apodi: a incorporação no movimento desse sentimento de cooperação e confiança entre os professores, características de uma comunidade cívica, como forma de acumular capital social.

3.4. O FUNDEF: a visão governamental versus a visão não-governamental

Sobre o FUNDEF a visão governamental é a melhor possível, tendo em vista, que a educação municipal passou por grandes mudanças ao longo destes últimos oito anos (coincide com o ano do primeiro mandato do atual governo-1992 a 1996- até ao dias atuais), quando novas escolas foram construídas, reformadas e ampliadas, os professores mais preparados e qualificados, o ensino ganhou mais credibilidade, tanto em termos de quantidade como em qualidade, salários mais significativos e pagos regularmente. Com a criação do CACS os recursos são mais transparentes, bem distribuídos e fiscalizados. Existe um acompanhamento integrado de supervisores, coordenadores, diretores, secretário de educação e professores para planejar e discutir conteúdos e metodologias de trabalho. Houve até a dispensa de professores e funcionários para se dedicarem exclusivamente ao sindicato, dentre outras. Essas mudanças refletiram consideravelmente no ensino, estendendo o período e o grau de escolaridade dos alunos em detrimento dos índices de repetência e evasão. Nem o descaso com o ensino fundamental, que exclui os professores dessa instância de ensino dos benefícios do FUNDEF, como, o pagamento em dia, a escolaridade obrigatória, tampouco a própria dependência do município das transferências federais para compor sua receita, põe abaixo a definição de uma política social descentralizada e inovadora que o governo municipal manifesta sobre o FUNDEF.

“Eu avalio o ensino público municipal muito bem obrigado!”
(Secretária de Educação do Município).

Mas existem alguns problemas que impede o FUNDEF ter um melhor desempenho no município, já denunciado pelo sindicato e por alguns representantes do governo municipal. É o fato dos recursos do Fundo apenas custearem folha de pagamento. Isso, até retardou a negociação do reajuste dos salários dos professores e servidores municipais.

“Aqui, por exemplo, só dá pra custear a folha e só folha tchau e benção, certo! Então, o que a gente faz é simplesmente folha”
(Contadora do Município).

Se todos os recursos do FUNDEF no município estão comprometidos com a folha de pagamento, como assegurar a manutenção do ensino fundamental? A nossa suspeita é de

virem dos 10%, recursos que financiam as outras instâncias de ensino, como a educação infantil. O inchaço da folha de pagamento da educação é tão absurdo, que alguns funcionários estão lotados em cargos no município de forma irregular. É o caso de alguns diretores não serem do quadro da escola e receberem do FUNDEF, professor responsável por uma sala de vídeo, onde a escola não tem nem sala e nem vídeo, um supervisor que não tem qualificação, mas está nessa função para receber do FUNDEF, e assim por diante. Até os funcionários de confiança do governo municipal insinuam essas irregularidades.

“Eu acho que o problema do FUNDEF ainda é alocar pessoas certas nos lugares certos”
(Contador do Município).

“Tem pessoas que recebem do FUNDEF sem ter direito, mesmo que seja professor, mas que está em outro cargo é desvio de função”
(Diretor de escola e membro do CACS).

Quanto aos supostos indícios de desvio do dinheiro do FUNDEF no governo anterior, anunciado pelos líderes do sindicato, professores e alguns diretores, a atual Secretária de Administração e Planejamento e a Contadora negaram qualquer prenúncio duvidoso da administração anterior. Vale lembrar, que ambas antes do racha político apoiaram a gestão municipal anterior.

“Nunca sumiu dinheiro não”
(Contadora do Município).

“Nunca recebi denúncia desse tipo”
(Secretária de Administração e Planejamento).

Mas a Secretária de Educação e o Secretário de Finanças admitiram algumas irregularidades com as sobras do FUNDEF e o não pagamento do curso PROFORMAÇÃO, como já discutimos. Em relação às sobras, a contadora mencionou ter havido um ano que foi distribuído entre os professores, mas o que vem acontecendo é que o dinheiro está sendo incorporado à receita posterior (ano seguinte). É o que diz:

“Se não gastar ele é incorporado para o próximo ano. Ele fica como receita de receita anterior”

*que vai compor a receita do próximo ano, então,
foi isso que aconteceu”*
(Contadora do Município).

Isso é uma forma de não comprometer o setor contábil e administrativo das distorções que nos foram apresentadas em relação ao FUNDEF. Particularmente, os rumores sobre desvio do dinheiro do FUNDEF, partiam mais do sindicato que afirmava com mais veracidade tais denúncias. Os representantes do governo que ousaram tal iniciativa, a fizeram sempre se referindo à gestão municipal passada, da qual, evidentemente, não faziam mais parte, e o que tudo indica, segundo eles, não apoiaram certas atitudes e resolveram deixar o governo e apoiar outro candidato.

“Eu ouvi, mas não sei”
(Membro representante da S.M.E.).

“Em julho eu saí do conselho, fui tirado do cargo. Tinha gente que ganhava X e recebia Y. Eram pessoas ligadas à família do prefeito. A denúncia tem que ser fundamentada. As pessoas recebiam em cheques bem arrumados. Eu vi, mas deixei passar. A gestão passada é bem difícil”
(Membro representante do CME).

“Eu ouvi, mas não sei” e *“Eu vi, mas deixei passar”* são acusações que justificam a especulação que o atual governo se utiliza para que as pessoas acreditem que eles são um outro governo e que, portanto, estão longe das acusações de irregularidades quanto aos recursos financeiros, especificamente. É também uma forma de omissão, que só agora é permitido revelar, antes, negado. As acusações do sindicato dizem respeito tanto a “gestão anterior” quanto “a atual”. Sobre a primeira, quando o sindicato recebeu da secretaria de educação o quadro de funcionários, além do inchaço da folha de pagamento da educação, havia distorção na aplicação dos recursos.

“Dentro do quadro do magistério encontramos algumas distorções, porque tinha pessoas que recebia um salário e na folha estava outro. E tem isso na promotoria pública (...) Foi em fevereiro de 2000 e até hoje a promotoria não se manifestou a respeito disso, por exemplo, tem

um contracheque na folha de pagamento de R\$ 220,00, aí no contracheque a pessoa ganhava R\$ 100,00, entendeu? Tipo de lavagem de dinheiro (...)

(Ex-membro representante do Sindicato).

Uma outra irregularidade também apontada pelo sindicato passível de denúncia ao Ministério Público, caso o governo atual não se pronuncie contra aos desmandos e desvios do governo anterior, foi o desaparecimento de R\$ 28.000,00 no mês de dezembro (2000) da conta do FUNDEF, quando o pagamento dos servidores municipais havia sido efetivado.

“Nós temos dados em mãos que no dia 28 de dezembro de 2000 foi feito um depósito na conta do FUNDEF de mais de R\$ 28.000,00 quando toda a folha de pagamento tinha sido feita e esse dinheiro simplesmente desapareceu da conta. Não se sabe pra onde e até esse hoje o prefeito atual também disse que não sabe (...) Segundo eles, o que tem na conta do FUNDEF é R\$ 69,00”

(Ex-membro representante do Sindicato).

No atual governo o sindicato também questiona o excesso de funcionários lotados no setor educacional, que corresponde mais de 50% do funcionalismo público municipal, sem contar que a grande maioria é paga com o dinheiro do FUNDEF, como também o desinteresse em denunciar ao Ministério Público as atrocidades com o dinheiro do Fundo na gestão passada, além do processo de licitação dos transportes escolares pouco transparente no município e a questão da merenda escolar, com foi dito anteriormente. Segundo os líderes do sindicato, eles chegaram a encaminhar formalmente as denúncias ao Ministério Público do governo anterior, sem obter sucesso. Quanto a atual, estavam aguardando o andamento dos acontecimentos em benefício do reajuste salarial. Só depois das negociações poderiam, se preciso, tomar uma posição de cunho legal.

No entanto, quando investigamos no Ministério Público as denúncias do governo anterior, feita pelo sindicato não encontramos registro das acusações. Segundo o Promotor de Justiça da Comarca de Apodi,

“O Ministério Público não foi informado oficialmente de nenhuma dessas denúncias, com

relação aos desvios dos recursos, a má utilização dos recursos do FUNDEF na gestão passada (...) Os procedimentos que existem aqui na promotoria nenhum trata sobre irregularidades do FUNDEF no município de Apodi, existe nos municípios de Severiano Melo, de Felipe Guerra e Rodolfo Fernandes que fazem parte desta comarca, mas do município de Apodi não tem (...)"

Constantemente os sindicalistas questionavam a falta de resposta da Promotoria Pública às possíveis denúncias que haviam feito, com a possibilidade de terem sido engavetadas, arquivadas etc. Mas não foi possível averiguarmos tais denúncias se o Promotor garantiu não haver acusação oficial em relação à malversação do FUNDEF em Apodi. Boato, especulação ou omissão, o FUNDEF não tem ganhado a devida importância no município, no que se refere a uma política pública que precisa ser questionada e avaliada dentro do processo de redefinição dos municípios. O que vemos é uma política que responde aos interesses do poder político local e não uma forma de estender e ampliar os bens e serviços sociais.

O que se constatou, na verdade, é que essa postura passiva e conivente do professorado municipal com o comportamento tradicional de gerenciamento do FUNDEF, não podia ser diferente. As informações que coletamos dos professores, assim como dos diretores, sobre o FUNDEF foram superficiais e cheias de dúvidas. Quase todos os professores e diretores poucos sabiam o significado, o objetivo e a relevância deste Fundo. Somente dois diretores escolares informaram com mais precisão o significado do FUNDEF, isso porque faziam parte do CACS, os outros, pouco ou nada sabiam.

Alguns professores, mesmo fazendo faculdade e participando das reuniões com o sindicato, suas falas não eram suficientes para os informar sobre o FUNDEF. As poucas informações obtidas pelos professores foram adquiridas nos seminários que tiveram na faculdade e reuniões com o sindicato. Movidos pelo possível aumento salarial, tinham um incentivo a mais para ir as reuniões, que nem sempre tinha uma participação satisfatória dos professores e demais servidores municipais. A fala dos professores é permeada de ceticismo e insatisfação, diferentemente, é a que aparece nos agentes governamentais maquiada sem corresponder à realidade.

“Eu não vejo essas mudanças com o FUNDEF”
(Professora da zona rural há 7 anos).

“O FUNDEF eu acho, a pouco tempo que eu estou é a maior confusão, porque, passaram pra cá que é uma coisa que dá direito a um aumento, uma gratificação do salário do professor. Mas, eu não estou vendo essa gratificação tão maior, porque é mais propaganda. A gente vê no jornal do MEC, aquelas matérias dizendo mil e uma coisas a respeito do FUNDEF, que dá melhorias ao salário do professor, mas a gente não vê isso(...)”
(Professor da zona rural há 3 meses).

A promessa de melhores salários caminha ao lado das formas de ludibriar o professor sobre a forma de distribuição dos recursos. É o caso de entender o FUNDEF como uma gratificação. Isso só faz alimentar a idéia equivocada de que é um recurso extra que veio beneficiar os profissionais da educação, quando na verdade, é o mesmo recurso que antes pagava os professores. É uma forma também de pressionar os professores para obter mais alunos, sob a ameaça de perder essa “gratificação”.

Mesmo embevecidos com as promessas de melhoria da educação fundamental ocasionado pelo FUNDEF, alguns professores são mais informados, ainda que sejam opiniões formais e programadas.

“Vejo sempre falar. É uma cota do governo federal para ser pago aos professores: 60% para os professores e 40% para os outros funcionários. Na faculdade eu soube dessas informações. Aqui ninguém informa. Quando a gente diz algo eles não dizem nada. Quando a gente cobra alguma coisa nada aparece”
(Professor da zona rural há 18 anos).

Ainda que, manifestem insatisfação com a falta de informação negada não só pelo sindicato e da própria Secretaria de Educação que não dão informações mais precisas sobre o FUNDEF no município, restringindo a discussão a informações vagas e generalizadas, os próprios professores têm uma atuação meio passiva, sempre esperando que outros os informem. Puro comodismo da categoria. Não é por acaso as inúmeras dúvidas dos professores sobre o FUNDEF. Boa parte dos professores e também diretores nada sabem

sobre o Fundo, e suas dúvidas vão das mais simples as mais complexas. As dúvidas mais freqüentes estão na forma de distribuição dos recursos no município, se está sendo feita corretamente, o porquê de não ganharem melhor, quais os direitos, se existe uma fiscalização desses recursos, quanto de recurso o município recebe e gasta, como o FUNDEF funciona, e se funciona a favor dos professores, se o FUNDEF é um programa que tem data para acabar, a lista ainda continua. Podemos ver o grau de incertezas da política do FUNDEF no município, que fazem diretores e professores questionarem a si mesmos, o sindicato e a própria Secretaria de Educação.

3.5. A atuação do CACS

A experiência otimista do CACS, funcionando como espaço institucionalizado favorável ao atendimento das demandas educacionais e aberto ao controle social, está longe de ser realidade em Apodi. No entanto, a atuação do CACS, de acordo com os representantes do governo, tem sido exitosa e provocado uma mudança real, em termos de atitudes e práticas, em arenas públicas de controle social no município.

“Os membros foram escolhidos em assembléia (...) O conselho é atuante e como. Ele tem contribuído muito. É útil porque achamos que quanto mais gente melhor (...) O que está atuando é o conselho do FUNDEF porque mexe com dinheiro”

(Secretária de Educação do Município).

Aderir à perspectiva governamental que insere o CACS como espaço de discussão e negociação dos interesses da educação fundamental e facilitador do controle social é logo descartada, na medida que a pesquisa vai revelando a resistência do governo à representatividade paritária dos membros em direção da verticalização do poder decisório do conselho, bem como, a aversão popular com os canais de participação seja pela desinformação, seja pelo comodismo.

A primeira evidência é que o atual conselho, instituído em março de 2001, no período da pesquisa, ainda não tinha se reunido. As atas analisadas na Secretaria de Educação foram referentes às reuniões do conselho anterior (gestão: 1998-2000). As atas

descreviam um conselho limitado a simples prestação de contas, sem relatar qualquer debate sobre planejamento, financiamento e distribuição dos recursos financeiros, a não ser a discussão sobre o pagamento total do Proformação e a participação de alguns membros do conselho numa reunião em Mossoró para conselheiros do CACS. Não mostraram uma real participação dos membros no sentido de questionar os dados, avaliar a educação fundamental. Toda a participação se limitava à análise contábil, muitas vezes, pouco entendida pelos conselheiros representantes da sociedade civil. O conselheiro que mais intervia era o representante do sindicato que solicitava em todas as reuniões, sem ser atendido, uma lista mais detalhada da folha de pagamento dos funcionários da educação municipal com lotação, vencimentos e salários. Ainda foi atendido com uma lista que continha as despesas pagas com os 60% dos recursos do FUNDEF, quanto aos 40%, não obteve resposta da Secretaria de Educação.

“A prestação de contas era muito técnico. A relação nominal não tinha eram só os valores. Tinha que dá nomes aos bois. Quem mais solicitava essa relação nominal era o sindicato”
(Membro representante do CME).

Uma prestação de contas apenas técnica, conselheiros ouvintes e omissos e reuniões casuais anula qualquer tentativa de propor o controle social e favorecer a abertura da esfera pública. Ainda assim, essa atuação pode ser considerada um avanço. O conselho passou um certo tempo sem se reunir quando foi criado em 1998, ano da implementação do FUNDEF no município. A nossa pesquisa realizada nesse período incentivou os membros, principalmente os representantes do sindicato, que também não sabiam da sua indicação, passando a exigir a realização mensal das reuniões.

A situação desse primeiro conselho foi mais crítica no período eleitoral (2000) no município. Alguns tiveram que sair para se dedicar à campanha eleitoral como foi o caso do representante do sindicato. Outros, deixaram os cargos comissionados na prefeitura de diretor escolar e conseqüentemente seus lugares na escola e no conselho foram substituídos. Foram os casos dos representantes do CME e o de diretores. O representante da Secretaria Municipal de Educação era a própria secretária de educação, motivo de questionamento e por isso também substituída. Formou-se um outro conselho que apenas durou os meses finais do ano de 2000.

“Foi uma situação de tapa-buraco”
(Membro representante do sindicato-suplente).

No período de gestão do conselho *“não se fazia nada, nada. A eleição estava perdida, restava para os que apoiaram o ex-prefeito apurar o prejuízo”* (Ex-membro representante dos diretores escolares). Apenas para formalizar o conselho e não desempenhar sua função no desenvolvimento do ensino fundamental, esse conselho superficial teve uma gestão crítica, até porque o prefeito havia perdido as eleições e novamente um outro conselho haveria de ser formado no ano seguinte, com alguns membros novos e com a volta dos que havia deixado-o por motivos partidários.

Um outro conselho foi formado em março de 2001 por exigência do MEC. Não há registro nas atas de qualquer reunião deste conselho. Os membros novamente foram escolhidos pelo poder municipal, inclusive o do sindicato.

“No meu caso a secretaria me indicou”
(Membro representante da Secretaria de Educação).

“Eu permaneci” (Havia deixado no período do racha político, depois voltou)
(Membro representante do CME).

“Fui convidada pela Secretária de Educação. A gente é convidada para uma reunião e lá aceita”
(Membro representante dos diretores e professores).

Os representantes do sindicato (titular e suplente) também foram indicados pela secretaria de educação. Em virtude dos prazos de escolha dos membros estarem esgotados, a escolha foi feita às pressas, já que o MEC estava exigindo a renovação do conselho. Os representantes do sindicato só foram avisados posteriormente. Em abril o sindicato convocou uma assembléia com os professores para que eles confirmassem ou rejeitassem os nomes indicados. A pequena assembléia, induzida, confirmou os nomes (cerca de 50 pessoas participaram, segundo o presidente do sindicato). Somente dois professores entrevistados que haviam participado desta reunião sabiam da indicação do presidente e vice-presidente do sindicato para o conselho.

A situação ficou ainda mais crítica no atual conselho, quando alguns dos seus membros não sabiam da sua indicação. Foram os casos dos representantes titular e suplente de pais de alunos, o representante suplente de diretores e o representante suplente do CME.

“Não fui comunicado de nada. Eu sou membro suplente do Conselho Municipal de Saúde, mas desse do FUNDEF eu não sabia. Quem dera eu saber dos recursos do FUNDEF, mas eu não sei de nada”

(Membro representante de Pais de alunos).

“Não sei como fui escolhido. Não tenho a mínima idéia. Não fui a nenhuma reunião. Eu sei que existe o FUNDEF, mas não tenho nenhuma informação”

(Membro suplente representante de Pais de alunos).

“Eu não sei nada e o meu nome está aí”

(Membro suplente representante do CME).

“Eu estou sendo informado agora por você que faço parte do conselho. Nunca recebi qualquer comunicado”

(Membro suplente representante de diretores e professores).

Diante desse fato, não poderíamos esperar outra coisa senão a desinformação sobre o conselho também entre os professores municipais. Foi surpreendente. Ninguém sabia informar quem eram os membros, os objetivos, para que servem esses conselhos, exceto dois informantes mais próximos do sindicato

“Não, nunca foi passado nada sobre esse conselho”

(Professor da zona urbana há 16 anos)

Também houve diretores que não sabiam da existência do CACS.

“Eu posso confessar para você que eu não estou muito por dentro disso aí não (...)”

(Diretor de uma escola urbana).

Durante toda a fala os professores denunciaram o descaso com a informação sobre esses mecanismos de participação e a própria tentativa de escondê-los da comunidade escolar. O fato de não se saber da existência deste conselho, compromete qualquer expectativa de melhor gerenciar os recursos para a educação local.

“Nunca ninguém falou nada”

(Professor da zona rural há 18 anos)

Quando perguntamos como esses membros poderiam ter sido escolhidos, a resposta foi unânime: foram escolhidos pela atual gestão sem uma prévia consulta à comunidade escolar.

“A dedo (...) Numa reunião pedagógica nós exigimos que fosse formado esse conselho, agora, com a participação de todos, para que todos pudessem escolher seus representantes (...) Eu acho que se é pra ser escolhido pela categoria, por que não?”

(Professor da zona rural há 16 anos).

A insatisfação está no governo municipal por não agir corretamente na escolha e divulgação dos reais representantes da comunidade escolar e no próprio sindicato por não publicizar as informações. Os professores convivem com a difícil situação de ter uma administração municipal avessa e hostil aos mecanismos de participação e um sindicato longe de responder suas expectativas mais básicas. Por outro lado, os professores dão sua parcela de comodismo. Quando manifestam a insatisfação com o governo municipal, é menos por uma posição crítica ao governo, e mais pelo fanatismo partidário.

O conselho além de se deparar com a falta de credibilidade, ainda consta irregularidade quanto à escolha dos seus membros. Os membros representantes de pais de alunos têm os seus filhos matriculados numa escola municipal, a Escola Municipal Lindaura Silva (zona urbana), no entanto, os seus filhos não são alunos do ensino fundamental e sim da educação infantil. Esses membros não seriam escolhidos se não fizesse parte do mesmo grupo político. Os representantes de diretores e professores não são professores do município, ou seja, não estão no quadro de servidores efetivos no município, estão na função porque é um cargo comissionado. Os representantes do Conselho

Municipal de Educação (CME) o são por mera formalização da legislação do FUNDEF, mas esse conselho não existe, apenas consta no “papel”.

“Existe só no papel. Não houve reunião. Está parado, está morto”
(Membro representante de diretor de escola).

Mas há quem diga que esse conselho planeja as diretrizes da educação municipal e acredita que é necessário ter a sua participação no Plano Plurianual do município quanto ao planejamento de setor educacional, mesmo que reconheça as dificuldades.

“O Conselho Municipal faz uma parte muito importante que é fundamental: ele vai fazer um plano de diretrizes que vai ser executado no município e especificamente na educação. As diretrizes da educação têm que passar pelo crivo do Conselho Municipal (...) e que esse conselho dê sua opinião dentro do Plano Plurianual (...) Ele não funciona 100%, mas avançou (...)”
(Vereador do PMDB, 4º mandato).

Não é bem o que se ver na prática: o descaso do CME. Se no CACS houve reuniões, mesmo que o atual ainda não e tenha alguns representantes não informados das suas representações, o CME é ignorado, esquecido e desacreditado. Não há uma política de planejamento da educação local, tampouco, há preocupação com a participação da sociedade nesse processo. Inexiste qualquer possibilidade de ampliar a discussão sobre os caminhos e alternativas da educação, porque não existem espaços participativos para discutir coletivamente os problemas educacionais. Não existem políticas de iniciativa local para desenvolver o ensino fundamental. O que se tem são os programas federais como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Programa da Bolsa Escola.

Nas entrevistas com os membros ficou clara a influência do poder político local na composição e administração dos conselhos. Embora, no CACS os conselheiros tenham uma formação mais politizada e sindicalizada da necessária participação popular. Ainda que a maior parte dos membros tenha cargo de confiança na prefeitura, admitem que há uma certa dificuldade em fiscalizar e participar de maneira mais efetiva no conselho porque,

“Geralmente os cargos do conselho são cargos de confiança do prefeito. Estes membros deveriam ser pessoas que não tivessem ligação com o gestor municipal. Como o secretário gerencia e fiscaliza os seus próprios recursos? Colocam pessoas ligadas ao poder. É um representante da própria secretaria que tem cargo comissionado”

(Membro representante do CME).

É o caso de Apodi. Os próprios membros reconhecem a dificuldade para fiscalizar e questionar os recursos destinados à educação fundamental, porque pactuam com o mesmo grupo político, só estão nos cargos por isso.

Os conselheiros mantiveram uma posição bastante crítica em relação ao CACS, principalmente os representantes do sindicato. Acreditam que para o conselho ser realmente democrático a sociedade deve ser chamada a participar nas decisões e deliberações das políticas públicas educacionais. Mas a sociedade deve mostrar algum interesse, o que não está acontecendo em Apodi segundo os conselheiros.

“Muitas vezes a sociedade não se dispõe a participar dessas organizações. É uma questão cultural. Foi uma onda pra tudo é um conselho e as pessoas não estão preparadas pra isso. Pode ser que com o tempo as pessoas se disponham”

(Membro representante da SME).

A sociedade não participa por comodismo, falta de informação ou a apatia política, a perspectiva de controle social via conselho, restringe-se em Apodi ao cumprimento burocrático e formal da legislação do FUNDEF que obriga a criação do CACS, e quando muito, na atuação técnica de seus representantes.

Embora, os líderes do sindicato apontarem uma nova fase para o conselho onde vão reivindicar por mais transparência, ética na política, buscando alternativas para os problemas educacionais e não apenas incentivar a retórica e o formalismo que se tem transformado os mecanismos institucionais de participação como controle social. A começar pelo resgate do que foi proposto na década de 80 pelos movimentos sociais: um canal de legitimação e extensão do espaço e debate da democracia.

“Você tem na década de 80 uma grande força do movimento estudantil e você tem uma grande força dos trabalhadores rurais, você tem o sindicato e as organizações todas aí, umas mais atuantes e outras menos, mais buscando contribuir pra que a gente mude essa cultura do assistencialismo, do paternalismo, do culto a personalidades, a gente tem que mudar isso e vamos mudar”

(Membro representante do Sindicato).

A visão é bem otimista se pensarmos um município com tradição de lutas e mobilizações sociais. Mas em Apodi a cultura do assistencialismo tende a fortalecer o domínio do poder local, e a figura do prefeito é o protagonista das decisões municipais. Se o clientelismo político continuar a legitimar o poder político de lideranças locais, fortalecendo o fenômeno da prefeiturização, os canais de controle social não farão nada além de cumprir uma obrigação formal.

A atitude comumente verificada entre os representantes do governo é de resistência à participação social com interferências, desmandos ou até acusações, como fizeram alguns informantes do governo, criticando os membros representantes do sindicato no conselho de falta de informação sobre o FUNDEF (está se referindo a análise de planilhas e balancetes de cálculos decifráveis apenas aos técnicos contábeis) e o desempenho não satisfatório em sala de aula. Por sua vez, a desconfiança que os representantes da sociedade civil tem no governo, dificulta uma maior proximidade e cooperação nas tarefas, alimenta o espaço de disputa e privilégio de interesses individuais ou de grupos particulares, em detrimento da ampliação do espaço deliberativo das políticas públicas e do controle social.

3.6. O CACS e os vereadores

O processo de ampliação da esfera pública com o controle social via conselho, não incidiu apenas na protagonização da sociedade civil, através de mecanismos institucionais, o Poder Público Legislativo, marcado historicamente pela subserviência ao Executivo, ganhou força e espaço na fiscalização e controle das ações do governo executivo. Não poderíamos deixar de mencionar a atuação do Poder Legislativo em Apodi

quanto ao acompanhamento das finanças públicas educacionais, em especial o FUNDEF, bem como a sua posição em relação ao CACS.

Os nossos informantes, especificamente os professores alertaram para a omissão do Poder Legislativo e a sua subserviência em relação ao Poder Municipal, além das práticas assistencialistas com que tratam os serviços sociais. Os próprios vereadores admitiram que há uma certa omissão quanto à fiscalização dos recursos públicos educacionais. Na mobilização à favor do aumento salarial, os professores chamavam a atenção da tímida participação dos vereadores durante o processo, apesar, pelos menos os vereadores entrevistados, manifestarem o seu total apoio ao movimento, mas o sindicato mantinha uma posição de desconfiança. O que deu para perceber é que a atuação dos vereadores se restringiu a aprovação do aumento salarial já determinado pelo Poder Executivo. Os vereadores não se negaram a aprovar o reajuste salarial dos professores, tampouco, questionaram a decisão do governo municipal sobre o reajuste.

Em relação aos programas sociais os vereadores não estão muito preocupados em projetos que respondam as demandas da sociedade, visto que, as ações dos parlamentares apodienses estão limitadas ao assistencialismo. O discurso dos vereadores é de repúdio ao assistencialismo e de promessa de um Poder mais autônomo, que fiscaliza, elabora e amplia os espaços de representação política da sociedade civil, mas para se manterem “representantes do povo”, cultuam o fisiologismo político. Essa é também a denúncia dos professores: não tem voz e vez no parlamento em Apodi. Uma oposição se manifesta como tal só enquanto os interesses do Poder Executivo não respondem pelos seus interesses. A atuação do Legislativo é secundária quando se trata da publicização dos recursos financeiros, ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tenha dado maior visibilidade. Em Apodi a distribuição dos recursos do FUNDEF é totalmente desconhecida pelo parlamento, assim como o sindicato ou qualquer instituição ou pessoa, só tem conhecimento via internet. A falta de transparência dos recursos combina com o formalismo do conselho, um mecanismo legal com fins práticos e utilitaristas. A participação acontece de forma camuflada porque não existe uma atuação real dos conselheiros.

“O que nós temos acesso é pela internet. Os valores, o montante total que o município recebe nós temos essa informação. De como são

distribuídos, infelizmente, a Câmara não tem essa informação pra lhe responder no momento(...) Até hoje os conselhos só são criadas para dizerem ao Governo Federal: olha! Nós temos um conselho. Por que hoje cria os conselhos? Porque vão fiscaliza..os municípios ficam habilitados a receberem os recursos, mas, a aplicação desses recursos , na verdade, os conselhos não acompanham”

(Presidente da Câmara de vereadores, 2º mandato).

Embora os vereadores tenham manifestado preocupação e interesse em exigir do Executivo maior esclarecimento do destino do dinheiro do FUNDEF. Mas ainda é insuficiente, perto da apatia popular em relação à cobrança aos parlamentares por uma fiscalização e participação nos espaços democráticos, sem com isso manter o interesse eleitoreiro. Se por um lado as sessões da Câmara são vazias, por outro, a oportunidade da sociedade participar é quase inexistente, não existe uma Tribuna Popular. É um total pessimismo com o Poder Legislativo, alimentado pela necessidade de amadurecimento político. A sociedade não cobra e não sabe da atuação dos vereadores.

Os vereadores reconhecem que a prática assistencialista tem paralisado o processo democrático, devido a nossa tradição colonialista da política.

“Para nós o fator que mais prejudica a nossa ação é a parte do assistencialismo. Isso é intolerantemente negativo (...) O nosso município, infelizmente, tem enraizado uma cultura ainda atrasada, infelizmente, isso é em função de diversos fatores que enraizaram a nossa cultura”

(Vereador do PMDB, 4º mandato).

E essa mesma tradição também reforça entre os governantes brasileiros o jogo de interesses entre partidos e candidatos, as alianças com fins de apadrinhamento, os interesses de um grupo pelo poder etc.

“(...) Quando eu fui eleito eu vi uma situação completamente diferente (...) Eu me decepcionei com colegas, eleitores, comigo mesmo, porque

quando você está de fora você é ingênuo (...) Quando está dentro, você tem que está ligado, porque você não sabe quem é o seu colega na realidade, se ele mexe com você, se não vão cumprir os compromissos políticos com você, a forma do próprio eleitor se dirigir (...) Então, eu me tornei mau, eu vou explicar, eu me tornei um pouco astuto não no sentido de enganar, mas no sentido de desconfiado (...) porque a gente tem que concordar e não concordar (...) Dentro você tem que ser assim, se não você não sobrevive. Isso não quer dizer que seja o correto, não, eu aprovo todos os atos de honestidade e não os atos de malícias, só que, quem joga limpo fica de fora”
(Vereador do PPS, 2º mandato).

Em Apodi, mesmo que o clientelismo político supostamente não seja apreciado pelos vereadores, ele é incorporado e indispensável à vida política partidária. Uma prática informalmente institucionalizada que dita as ações e atitudes dos governantes locais, reproduz a parcialidade e a personificação da política, sem chances à adesão da sociedade a um modelo de gestão pública pautado na ampliação da participação social, inclusive, em mecanismos de controle das ações do governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O CACS E A PARTICIPAÇÃO QUE VEM DE CIMA.

A expectativa dos Movimentos Sociais nos anos 80 a partir da “ressignificação” do poder local, era que com a institucionalização da participação emergiria novos e positivos sinais de uma cultura política menos tolerante com a malversação dos recursos públicos, e mais próxima do ambiente favorável ao controle social. As políticas públicas educacionais surgem, então, com a proposta de redefinir a forma de gerenciar os recursos financeiros e contribuir para a entrada em cena de novos atores sociais locais. É o caso do FUNDEF. Um mecanismo governamental de caráter deliberativo que descentraliza os recursos para a educação fundamental, responsabilizando os agentes políticos locais o seu monitoramento, e a sociedade civil, a fiscalização e o acompanhamento dos recursos financeiros.

O FUNDEF ainda assegura novas possibilidades de investimento e aquisição de bens e serviços no âmbito educacional, ao mesmo tempo em que aproxima os atores sociais envolvidos, quando abre espaço para a negociação entre o poder público e sociedade civil sobre os rumos para os recursos financeiros. Com o critério de redistribuição dos recursos financeiros, acredita-se que o FUNDEF garante maior eficiência no repasse dos recursos diminuindo as relações de clientelismo e fisiologismo político na capturação das verbas públicas. Como diz Melchior (1997), a automaticidade na medida que garante regularmente o montante financeiro que constitui a receita do FUNDEF, dá ao município maior autonomia no gerenciamento e aplicação desses recursos. Além disso, o FUNDEF representa a universalização do ensino fundamental, a tentativa de reduzir as desigualdades regionais que comprometem a qualidade do ensino, garante a escolaridade obrigatória do ensino fundamental regular para quem está em idade própria (7 a 14 anos), e ainda, convoca a sociedade civil para controlar e acompanhar o destino dos recursos públicos através do CACS. Um instrumento de controle social representativo da comunidade escolar (professores, diretores, pais de alunos, servidores municipais e secretaria de educação), de modo especial, no exercício concreto da participação da sociedade civil na administração dos recursos públicos para a educação fundamental.

Pois bem, até aqui reproduzimos os ganhos que poderíamos ter caso o FUNDEF, e em especial o CACS, fossem experiências bem sucedidas de gestão e controle dos recursos públicos. Não nos oporíamos a tal contribuição, se o FUNDEF não servisse aos agentes políticos tradicionais de justificativa para a sangrenta disputa pelos aparatos locais de poder. O FUNDEF ao invés de reduzir as relações clientelistas no tratamento dos recursos financeiros, se alimenta nele, e o que deveria representar o processo de descentralização, é o reforço à centralização nas instâncias locais de poder. Estamos falando da Prefeiturização: a centralização demasiada do processo decisório nas mãos do poder executivo municipal.

Quanto ao CACS, seria um espaço de extensão da participação popular se o seu potencial democrático não fosse limitado por uma série de razões. Primeiro, porque em localidades marcadas por uma vida social condicionada ao clientelismo e ao mandonismo dos políticos locais, tende a restringir a participação popular. Muitos dos seus representantes são parentes ou pessoas do mesmo partido político dos mandatários locais, sem qualquer visão crítica do governo local. Estes conselheiros não têm autonomia para fiscalizar, acompanhar e gerenciar os recursos públicos para a educação fundamental. Outros, se quer têm informações sobre o FUNDEF. E a atuação dos representantes quando ocorre limita-se a decifrar os números contábeis. Essa tarefa também é de responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado ou do Município. Afinal a única participação desse órgão é técnica. A mobilização e as reivindicações sociais que deveriam ficar por conta dos conselheiros não existe. O CACS poderia ter sido a forma de acordar a sociedade civil para a participação em canais democráticos; a superação dos limites burocráticos desse canal; um conselho que defende e reivindique a transparência dos recursos públicos, a representatividade política e o exercício do controle social. É um processo que tenta quebrar com a visão puramente estatal dos conselhos, que por diversas formas têm marginalizado o seu caráter público e social. Só assim, os representantes do governo e da sociedade civil poderiam ter vez e voz nesse processo. Uma tarefa não apenas de cidadãos isolados, mas de todos que lutam por uma educação realmente pública, gratuita e de qualidade. O conselho, nesse caso, não se restringiria a um caráter opinativo e consultivo, mas deliberativo, fiscalizador e denunciador, caso seja preciso, da malversação no uso do dinheiro público.

Mas, a nossa tradição política tem registrado a fragilidade dos conselhos como mecanismos de intervenção e controle social. No tocante à representatividade dos conselhos, observa-se uma situação contraditória entre o formal e o real. Os conselhos obedecendo a uma obrigatoriedade jurídica, sem qualquer efeito de abertura democrática. Neste caso, as inovações legais não acompanham o ritmo que direciona a prática, o cotidiano no gerenciamento das políticas públicas. Temos uma sociedade civil desmobilizada que pouco se interessa em tornar públicos interesses, idéias e reivindicações.

O próprio governo federal já demonstrou a dificuldade em instituir o CACS. Em 1999, 20% dos municípios brasileiros ainda não tinham criado o CACS, os recursos vinham sendo repassados sem nem mesmo existir no seu formato legal (letra morta). Apresentou ainda algumas dificuldades para a sua implementação, como a falta de uma cultura política favorável na criação dos conselhos e da própria mobilização social. Afirmou que só o sindicato manifestava interesse em participar do conselho. Embora, o MEC tenha ressalvado posteriormente, que esse mecanismo proporcionou um avanço para a fiscalização e o controle do dinheiro público direcionado à educação fundamental (In: FUNDESCOLA- Boletim Técnico, 1999: 11).

Esses percalços admitidos pelo MEC, ainda que tenha ressalvas, contraria a forma idealizada do que seria uma experiência otimista do CACS, descrita acima, ao mesmo tempo em que se assemelha à prática cotidiana no processo de controle social e fiscalização dos recursos do FUNDEF em Apodi. O conselho não consegue assumir uma postura consultiva tampouco deliberativa, porque tem no poder local o limite para uma ação de cunho popular. Os conselheiros, os que sabiam que eram membros, compactua com o mesmo grupo político local sem ter qualquer posição crítica do cenário político e educacional municipal. Os que não sabiam, reproduzem a nossa tradição de participação política da sociedade: alheia aos acontecimentos históricos e políticos das reformas das políticas públicas educacionais. A descentralização que poderia ser um meio de priorizar a autonomia municipal, reforça o clientelismo com o fenômeno da “prefeiturização”. Tudo está centrado e controlado no Poder Executivo local sem chance de aproximação da sociedade civil com as transformações da educação local. É assim o CACS em Apodi: uma forma legal de chegar os recursos do FUNDEF ao município, alheio a qualquer participação popular.

Diante disso, o CACS em Apodi ao contrário de representar o controle social na gestão de políticas públicas mais eficientes, não só por ser um mecanismo institucional, mas por exigir a mudança de atitudes e ações dos diferentes atores sociais envolvidos, está subordinado à vontade política de lideranças tradicionais clientelistas que se apóiam na carência de informações e na dificuldade de organização social, para garantir a parcialidade da fiscalização e das decisões tomadas no conselho. Nesse caso, o conselho é mais “estatal” que “social” (DAVIES: 1999). Quando seus representantes são pessoas que compactuam com o governo, sem uma real paridade representativa, feito uma participação camuflada de cima para baixo, traz limites ao potencial democrático do conselho.

Quando, segundo Odária Battini, a participação

“requer o envolvimento em todas as etapas do processo decisório e não apenas no limite do referendo, da execução e da sugestão (...), é apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e sobretudo, mudar o curso da ação estabelecida pelas forças constituídas e formular cursos de ação alternativas (...) Participar é exercitar a democracia. Isso pressupõe o pluralismo de idéias e práticas; a convivência de grupos de interesse diversos que tem contradições quanto aos objetivos e aos meios de consegui-los” (In: CNBB, 1999: 19).

Em Apodi, a participação é decretada e estática. Não há participação paritária no processo decisório, quando há falta de informações entre os membros, uma estrutura verticalizada da representação, privilegiando os membros do governo em relação aos membros da sociedade civil, reforçando o chamado “voto vencido”.

A nossa postura perante o CACS em Apodi permanece de desconfiança e negatividade. Ainda que, pesquisando um só município, os exemplos que aparecem de gestões de conselhos que deram certo, infelizmente, são exceções. A regra é transformar a participação supostamente assegurada pelo conselho, num simulado e artificial controle social.

Mesmo assim, não podemos deixar de mencionar a importância que nossa pesquisa teve no avanço, embora tímido, do debate sobre a gestão do FUNDEF e do

próprio conselho entre os professores, sindicato, conselheiros e Poder Público Municipal. Como a pesquisa coincidiu com o momento em que professores reivindicavam por melhores salários, ganhamos credibilidade e visibilidade no movimento. Os professores começaram a questionar a sua própria atuação como profissional, a fraca disposição para o movimento sindical e sua posição despercebida mediante as reformas da educação como o FUNDEF e o CACS. Ficou a promessa entre os membros do conselho (os que sabiam e os que não sabiam) procurar as informações sobre o FUNDEF e o próprio conselho. Quanto ao poder público municipal, sabendo da obrigatoriedade da prestação de contas à sociedade dos recursos públicos, cuidou em reunir o conselho. Depois da pesquisa, o conselho vem se reunindo, ainda só para discutir a prestação de contas, mas é começo. Ainda precisa que os membros interfiram e decidam o que pode e como deve ser gasto os recursos do FUNDEF, e não apenas analisar os números que já indicam o quanto foi gasto. Assumimos então, o compromisso de retornar ao campo de pesquisa para apresentar os resultados, não só para apontar as falhas, mas com o propósito de informar, problematizar e debater os problemas que o FUNDEF tem ocasionado, e claro, o descaso com o CACS.

Finalmente, tudo o que este texto se propõe a fazer é apresentar um olhar crítico perante a forma como se dá a atuação do CACS. Ele não pode servir de arma para apenas acusar os agentes do governo, tampouco, o de vitimizar os agentes não-governamentais excluídos do processo de participação. Este texto tem por objetivo, transformar os descasos anunciados, não em acusações isoladas a este ou aquele governo, ou mesmo, atores da sociedade civil, mas apresentar os descasos como críticas possíveis de serem superadas, não só pelo governo municipal, mas pelos professores, conselheiros, diretores de escola e sindicato.

FUNDEF e o CACS. Ficou a promessa entre os membros do conselho (os que sabiam e os que não sabiam) procurar as informações sobre o FUNDEF e o próprio conselho. Quanto ao poder público municipal, sabendo da obrigatoriedade da prestação de contas à sociedade dos recursos públicos, cuidou em reunir o conselho. Depois da pesquisa, o conselho vem se reunindo, ainda só para discutir a prestação de contas, mas é começo. Ainda precisa que os membros interfiram e decidam o que pode e como deve ser gasto os recursos do FUNDEF, e não apenas analisar os números que já indicam o quanto foi gasto. Assumimos então, o compromisso de retornar ao campo de pesquisa para apresentar os resultados, não só para apontar as falhas, mas com o propósito de informar, problematizar e debater os problemas que o FUNDEF tem ocasionado, e claro, o descaso com o CACS.

Finalmente, tudo o que este texto se propõe a fazer é apresentar um olhar crítico perante a forma como se dá a atuação do CACS. Ele não pode servir de arma para apenas acusar os agentes do governo, tampouco, o de vitimizar os agentes não-governamentais excluídos do processo de participação. Este texto tem por objetivo, transformar os descasos anunciados, não em acusações isoladas a este ou aquele governo, ou mesmo, atores da sociedade civil, mas apresentar os descasos como críticas possíveis de serem superadas, não só pelo governo municipal, mas pelos professores, conselheiros, diretores de escola e sindicato.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1) Livros, textos e artigos.

ABRUCIO, Luiz Fernandes & COUTO, Gonçalves Cláudio. A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local. Revista da Fundação Seade. São Paulo: Seade/PUC, 10, n. 03, jul-set/1996.

AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão. Gestão social e participação: os Conselhos Municipais. In: Raízes. Revista de Ciências Sociais e Economia (no Prelo). Campina Grande-PB, Abril, 2002.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor da educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto & BIANCHETTI, Roberto G. Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais. São Paulo: Cortez Editora, V. 56, 1997. (Coleção Questões da Nossa Época).

BORDENAVE, Juan E. Diaz. O que é participação. 1ª ed. São Paulo: Brasiliense, n. 95, 1983. (Coleção Primeiros Passos).

BOTH, Ivo José. Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental. Campinas-SP: Papyrus, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação -FNDE. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério: guia para sua operacionalização. São Paulo: FPFL-Cepam, 1997.

CACCIA-BAVA, Silvio. Democracia e Poder Local. In: VILLAS-BÔAS, Renata (org.) Participação Popular nos Governos Locais. São Paulo: Polis, 1994.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: Dagnino, Evelina (Org.). Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CARDOSO, Beatriz & LOBO, THEREZA. Novos mecanismos de gestão descentralizada na comunidade escolar. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). Descentralização da

educação: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: FUNDAP; Cortez, 1999.

CHAUÍ, Marilena de Souza. Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.

CONSTITUICAO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. São Paulo: Atlas, 1989.

COUTINHO, Carlos Nelson. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. Presença: Rio de Janeiro, n. 17, nov. 1991.

COSTA, João Bosco de Araújo. A resignificação do poder local: o imaginário político brasileiro pós-80. Revista da Fundação Seade. São Paulo: Seade/PUC, V. 10, Nº 03, Jul-Set, 1996.

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

CNBB; Pastoral da Criança; Coordenação Estadual/RN. Relatório de Pesquisa: Perfil dos Conselhos Municipais de Gestão Participativa no RN nas Áreas de Saúde, Educação, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente. Natal, dezembro de 1999.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania. In: _____. Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DANIEL, Celso. Gestão Local e Participação da Sociedade. In: VILLAS-BÔAS, Renata (org.) Participação Popular nos Governos Locais. São Paulo: Polis, 1994.

_____. Poder Local no Brasil Urbano. Revista de Estudos Regionais e Urbanos. São Paulo: Editora Param Ltda., ano VIII, n. 24, 1998.

DAVIES, Nicholas. O Fundef e o orçamento da União; desvendando a caixa preta. Campinas-SP: Autores associados, V. 64, 1999 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

DEMO, Pedro. Participação é conquista. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DOIMO, Ana Maria. A vez e voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relumé-Dumará; ANPOCS, 1995.

- FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de políticas e programas sociais: tendências do debate. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1999.
- FIORENTINO, Raúl. Ação do Estado no nordeste rural: notas preliminares para uma discussão. Recife: Sudene/DEA (Organização dos Estados Americanos), 1984.
- FREITAG, Bárbara. Escola, Estado e Sociedade. 4ª ed. São Paulo: Moraes, 1980.
- FUNDEF. Manual de Orientação. Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério. Brasília, 1998.
- FUNDESCOLA. Boletim Técnico. O descobrimento dos municípios. Brasília, ano VI, n. 27, maio de 1999,
- GARCIA, Walter. Tecocratas, educadores e os dilemas da gestão. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto & AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.
- GHIRALDELLI JR., Paulo (org.). Infância, Educação e Neoliberalismo. São Paulo: Cortez Editora, V. 61, 1996. (Coleção Questões da Nossa Época).
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sócio-política. São Paulo: Cortez, V. 84, 2001 (Coleção Autores da Nossa Época).
- _____. Educação não-formal e cultura política: impactos sobre o associativismo do terceiro setor. São Paulo: Cortez, V. 71, 1999 (Coleção Questão da Nossa Época).
- _____. Movimentos Sociais e educação. São Paulo: Cortez, V. 5, 1994 (Coleção Questões da Nossa Época).
- GUERRA, Válder de Brito. Apodi no Passado e no Presente. Apodi-RN: 1995.
- HEEMAN, Ademar & VIEIRA, Aparecida Leociléa. A roupagem do texto científico: estrutura, citações e fontes bibliográficas. 3ª ed. Curitiba-PR: Editora do Autor: IBPEX, 2000.
- JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, N. 56, pp. 34-49, março, 1998.

KOSLINSKI, Mariane Campelo. Desvendando o processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estudo do FUNDEF. Trabalho apresentado no XXIII Encontro Anual da ANPOCS.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Mudanças no financiamento da educação no Brasil. Campinas, SP: Autores Associados, V. 57, 1997 (Coleção polêmicas do nosso tempo).

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de políticas e programas sociais: tendências do debate. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1999.

MELLO, Guiomar Namó de. Social democracia e educação: teses para uma discussão. 3ª ed. São Paulo: Cortez, V. 22, 1993 (Questões da Nossa Época).

MOLEVADE, João & FERREIRA, Eduardo. O FUNDEF e seus pecados capitais. Ceilândia, DF: Idéa Editora, 1997.

NEUBAUER, Rose. Estado e Município parceiros na educação. Revista da Fundação Seade. São Paulo: Seade/PUC, 10, n.03, jul-set/1996.

NUNES, Edson. Poder Local, Descentralização e Democratização um encontro difícil. Revista da Fundação Seade. São Paulo: Seade/PUC, 10, n. 03, jul-set/1996.

_____. A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora; Brasília-DF: ENAP, 1997.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto & AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAICHELIS, Raquel. Assistência social e esfera pública; os conselhos no exercício do controle social. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, N. 56, pp. 77-96, março, 1998.

ROMÃO, José Eustáquio. Poder local e educação. São Paulo: Cortez, 1992.

SOARES, José Arlindo & SOLER Salvador. Poder local e participação popular. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1992.

SOARES, José Arlindo & CACCIA-BAVA, Silvio (Orgs.). Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira & SILVA, Eurides Brito. Como entender e aplicar a nova LDB (Lei 9.394/96). São Paulo: Ed. Pioneira, 1997.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sociedade civil e participação cidadã no poder local. Salvador-BA: Pró-Reitoria de Extensão da UFBA, 2000 (Série UFBA em Campo, Estudos).

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção dos espaços públicos. In: Dagnino, Evelina (Org.). Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994a.

_____. A sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. Perspectiva. São Paulo: Revista da Fundação Seade, n. 2, abr./jun., 1994b.

TOMMASI, Livia de, *et alli.* (Orgs.). O Banco Mundial e as Políticas Públicas Educacionais. São Paulo: Cortez, PUC-SP, Ação Educativa, 1996.

TOURAINÉ, ALAIN. Os novos conflitos sociais: para evitar mal-entendidos. São Paulo: Revista Lua Nova, n. 17, jun/1989.

VALENCIA, Francisco Estévez. América Latina: globalidade, educação e cidadania. Democracia Viva. Rio de Janeiro: Editora Moderna; IBASE, n. 3, jun., 1998.

ZAIDAN, Michel. O mito da cidadania municipal. In: A pedagogia do desejo: sociedade e cultura numa época de exclusão social. Recife: Editora Pindorama, 1998.

ZAUERUCHA, JORGE (Org.). Reforma do Estado e a democratização de políticas públicas. In: Democracia e instituições políticas brasileiras do século XX. Recife: Bagaço, 1998.

2) Monografia

SANTOS, Simone Cabral Marinho dos. Os efeitos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério no ensino do município de Apodi-RN. 1999. 56 p. Monografia-Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 1999.

3) Jornais

Sindicato dos Servidores Públicos cobra reajuste salarial. Gazeta do Oeste. Mossoró, 31 de maio de 2001. Caderno Cidades.

Servidores em greve: reajuste proposto de 67% pelo Sindicato dos Servidores Públicos não foi aceito; Pinheiro apresentou contraposta de 10%. Gazeta do Oeste. Mossoró, 18 de julho de 2001. Caderno Cidades.

Pinheiro propõe reajuste salarial de 28,51% para os professores. Gazeta do Oeste. Mossoró, 24 de julho de 2001. Caderno Cidades.

4) Documentos

Atas das reuniões do CACS (1999-2000).