

**UNIOESTE - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – CCHS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTOSENSU
CIÊNCIAS SOCIAIS.
Campus de Toledo**

ROBERTO DOMBROSKI DE SOUZA

**AÇÃO INDIVIDUAL DE CONSELHEIROS DO FUNDEB NOS PROCESSOS DE
TOMADA DE DECISÃO: O caso do município de Cascavel em 2013**

Linha de Pesquisa: Democracia e Políticas Públicas

**TOLEDO/PR
2013**

ROBERTO DOMBROSKI DE SOUZA

**AÇÃO INDIVIDUAL DE CONSELHEIROS DO FUNDEB NOS PROCESSOS DE
TOMADA DE DECISÃO: O caso do município de Cascavel em 2013**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciências Sociais, do Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE/Campus de Toledo, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Biasoli Alves

TOLEDO/PR

2013

Catálogo na Publicação elaborada pela Biblioteca Universitária
UNIOESTE/Campus de Toledo.

Bibliotecária: Marilene de Fátima Donadel - CRB – 9/924

S729a	Souza, Roberto Dombroski de Ação individual de conselheiros do FUNDEB nos processos de tomada de decisão : o caso do município de Cascavel em 2013 / Roberto Dombroski de Souza.-- Toledo, PR : [s. n.], 2013 121 f. Orientador: Prof. Dr. Gustavo Biasoli Alves Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Campus de Toledo. Centro de Ciências Sociais e Humanas. 1. Ciências sociais - Dissertação 2. Conselho gestor 3. Participação política 4. Representação política 5. Políticas públicas 6. Participação social 7. Processo decisório 8. Ação coletiva 9. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica I. Alves, Gustavo Biasoli, Orient. II. T CDD 20. ed. 303.3 379.112098162 323.042
-------	--

ROBERTO DOMBROSKI DE SOUZA

**AÇÃO INDIVIDUAL DE CONSELHEIROS DO FUNDEB NOS PROCESSOS DE
TOMADA DE DECISÃO: O caso do município de Cascavel em 2013**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Ciências Sociais, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE/Campus de Toledo.

Toledo, agosto de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gustavo Biasoli Alves (orientador)

Prof^a. Dra. Rosana Katia Nazzari

Prof^a. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

SOUZA, Roberto Dombroski de. **Ação individual de conselheiros do Fundeb nos processos de tomada de decisão: o caso do município de Cascavel em 2013.** 2013. 118 fl. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste/Campus de Toledo. 2013.

RESUMO

A participação política em conselhos gestores é constantemente foco de pesquisas que procuram compreender as relações empreendidas neste campo. Entretanto, por ser uma temática abrangente e que sofre variações conjunturais no tempo e no espaço, os resultados das pesquisas sobre conselhos são bastante divergentes. Algumas delas sinalizam a potencialidade de ampliação dos mecanismos democráticos e espaço de aprendizado político proporcionados por estas instâncias. Outras demonstram uma insatisfação motivada pelo desvirtuamento dos propósitos pretendidos, pois em muitos casos, os conselhos são constituídos apenas para cumprir com exigências normativas. Essas divergências analíticas são importantes, pois abrem espaço para pesquisas relacionadas à compreensão dos mecanismos de ação e interação política exercida pelos seus atores. Portanto, este estudo tem por objetivo analisar as relações que envolvem contatos, vínculos e conexões nos processos de tomada de decisão de conselheiros do Fundeb da cidade de Cascavel - PR. A atuação dos indivíduos que participam deste conselho é bastante intensa. Isso demonstrou, ao longo do tempo, alguns avanços relativos à finalidade do conselho que é fiscalizar os recursos aplicados na educação pública do município. Sendo assim, procura compreender o sentido que o indivíduo atribui a sua participação, as expectativas implícitas na sua conduta e os desdobramentos que determinam a sua tomada de decisão neste conselho.

Palavras-chave: Participação política; Sentido da ação; Conselheiros; Tomada de decisão.

SOUZA, Roberto Dombroski de. **Individual Action of FUNDEB counselors in the decision making: the case of Cascavel municipality in 2013.** 2013. 118 fl. Dissertation (Post-graduate Studies in Social Sciences). State University of West of Paraná – Unioeste/Campus of Toledo. 2013.

ABSTRACT

Political participation in management councils is constantly a focus of researches that seek to understand the relationships undertaken in this field. However, because it is a very comprehensive theme and suffers cyclical variations in time and space, the results of research about councils are quite divergent. Some of them point to the potential for expansion of democratic mechanisms and political learning space provided by these bodies. Others demonstrate dissatisfaction motivated by distortion of the intended purposes, because in many cases, the councils are made only to comply with regulatory requirements. These analytical differences are important because they open space for research related to the understanding of the action mechanisms and political interaction exerted by its actors. Therefore, this study aims to examine the relationships which involve contacts, ties and connections in the processes of decision making of the counselors of Fundeb in Cascavel - PR. The action of individuals participating in this council is pretty intense. This demonstrated, over time, some progress regarding the purpose of the council that is to oversee the funds invested in public education in the city. Thus, we seek to understand the meaning that the individual attaches to his participation, the implicit expectations in his behavior and the consequences that determine his decision making on this council.

Key words: political participation; Action meaning; Counselors; Decision Making.

LISTA DE SIGLAS

ACES	Associação Cascavelense de Estudantes Secundaristas
APPS	Associação de Pais, Professores e Servidores
APMF	Associação de Pais, Mestres e Funcionários
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CETTRANS	Companhia de Engenharia de Transporte e Trânsito
CME	Conselho Municipal de Educação
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
ONG	Organização Não-Governamental
PCCS	Plano de Cargos, Carreira e Salários
PPA	Plano Plurianual
PROINFO	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SME	Sistema Municipal de Educação
SIPROVEL	Sindicato dos Professores Municipais de Cascavel
SISMUVEL	Sindicato dos Servidores Municipais de Cascavel
UCCI	Unidade Central de Controle Interno
UOPECCAN	União Oeste Paranaense de Estudos e Combate ao Câncer

LISTA DE QUADROS

Quadro I – DISTRIBUIÇÃO DE CONSELHEIROS NAS COMISSÕES.....80

Quadro II – POSICIONAMENTO DOS CONSELHEIROS NA DECISÃO SOBRE O
RELATÓRIO CONCLUSIVO DO ANO DE 2009.....88

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1- DISCUSSÕES SOBRE OS MÉTODOS E CONCEITOS	15
1.1 - Indivíduo e sociedade	17
1.2 - Indivíduo e grupo	20
1.3 - Ação e sentido	27
1.3.1- O agir em comunidade	33
1.3.2- O agir em sociedade e agir sob regulamentos	35
1.3.3- O agir político	37
1.3.4- Ação e regularidade	39
2- SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	43
2.1- O processo participativo no Brasil	44
2.2- Os conselhos gestores	47
2.2.1- Expectativas da participação em conselhos	50
2.2.2- Controvérsias nos conselhos	51
3- O CONSELHO DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE CASCAVEL	56
3.1 – Composição e segmentos do Conselho do Fundeb	58
3.2 - Estrutura e funcionamento do conselho	74
3.3 - Discussões que permeiam a tomada de decisão	83
3.4 - O sentido da educação	92
3.5- O sentido da participação	98
3.6- O sentido da tomada de decisão	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS	116
APÊNDICE	120

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é enriquecer o debate no campo da ciência política tendo em vista as pesquisas decorrentes dessa área no que tange a participação política, principalmente em conselhos. A busca pelo entendimento do processo participativo é constante, pois sempre se encontra novas indagações que fazem deste tema um campo inesgotável de pesquisa.

Entre tantas abordagens, destacam-se as visões de defensores da participação política, que entendem esse processo como uma potencialidade desafiadora de ampliação dos mecanismos democráticos. Nessa intenção, inclui a possibilidade de atendimento de demandas sociais aclamadas por extratos sociais que vêm na ação participativa uma forma de apresentar pautas reivindicatórias. Outra característica da participação política é a aproximação direta do Estado com a sociedade, pois a inserção de novas instâncias institucionalizadas de representação possibilita de tal forma que agentes de diversos segmentos da sociedade e órgãos governamentais possam, em conjunto, deliberar, controlar e decidir os rumos das políticas públicas.

Entre os campos de participação destacam-se os conselhos gestores que para Gonh (2002) possuem a atribuição de exercer controle social sobre os governos objetivando melhor aproveitamento de recursos destinados às políticas públicas. Sendo assim, os conselhos gestores, geralmente, tem a finalidade de fiscalizar e controlar os recursos financeiros transferidos da União para as unidades sub nacionais (estados e municípios); propor ações de políticas públicas em conjunto com os governos locais e; ampliar o acesso da sociedade civil na participação política através da gestão compartilhada.

Nessa perspectiva, a criação de novos espaços públicos e a inclusão de atores da sociedade civil na gestão das políticas públicas ganham novas dimensões, não apenas como ampliação política da democracia, mas também como eficiência na utilização dos recursos, pois, estes novos mecanismos de participação democrática podem ser entendidos como um valor político e instrumental para o desenvolvimento social (GOHN, 2001).

Os conselhos gestores são constantemente focos de pesquisas de estudiosos interessados em compreender as relações empreendidas neste campo

participativo. Entretanto, por ser uma temática muito abrangente e que sofre variações conjunturais os resultados das pesquisas sobre conselhos são bastante divergentes.

Para Dagnino (2002), Gohn (2001) e Santos Junior; Ribeiro e Azevedo (2004) os conselhos são arenas de lutas e espaços de contestação pública. Dessa forma, entendem que os processos participativos em conselhos são modelos de gestão democrática e instâncias de exercícios para uma educação cívica. A visão destes autores se aproxima das ideias de Putman (1996) que vê nestes processos a possibilidade de vínculos horizontais e reciprocidade de confiança. Essas relações ocorrem quando os agrupamentos propiciam o aprendizado político.

No entanto, existe uma insatisfação por parte de outros pesquisadores quando demonstram que a participação em conselhos é desvirtuada dos propósitos pretendidos, pois muitos deles são criados apenas para cumprir normativas obrigatórias ou servem apenas para ampliar o controle governamental. Autores como Abramovay (2001), Carvalho (1998), Ottmann (2006) e Teixeira (2000) apontam para a ocorrência de falhas na representatividade, incapacidade de alguns segmentos imporem suas posições e relações de mediação e manipulação de técnicos governamentais que orientam a tomada de decisão de conselheiros. Essas são situações práticas e limitadoras da participação política.

Essas divergências analíticas são importantes para entender os mecanismos de ação e interação política, pois evidenciam questões como disparidades econômicas, culturais e políticas que variam de acordo com as esferas públicas e seus interesses locais. Entretanto, os resultados de pesquisas em conselhos não abordam o processo relacional prático entre os indivíduos que participam destas instâncias. Ao abordar os conflitos existentes, ou as disparidades nas representações, as pesquisas atuais sobre conselhos não demonstram como ocorrem as disputas pelo poder nessas instâncias, apenas apresentam evidências de controle e manipulação por parte de agentes governamentais, ou então, demonstram as disparidades socioculturais entre seus membros atribuindo a isso uma conotação de fragilidade dos processos decisórios. Dessa forma, perde-se o sentido dessas relações que são suprimidas pelos resultados de uma unidade entendida como conselho.

O objetivo, deste trabalho, não está pautado em nenhuma dessas correntes. Portanto, procuro distanciar delas tratando este tema na perspectiva da ação do

indivíduo na tentativa de compreender o “sentido” da ação individual nos processos de tomada de decisão, considerando a importância da ação das pessoas que participam de conselhos pode se ter uma visão diferenciada sobre os processos de tomada de decisão.

Neste trabalho, parte-se do pressuposto de que existem motivos no processo relacional entre indivíduos e destes com as instituições. Dessa forma, é provável que os indivíduos tenham uma motivação que pode ser subjetiva e/ou objetiva, pois as relações, das mais comuns às mais complexas, orientam as pessoas em suas práticas com outros indivíduos tendo em vista um plano de expectativas e outro de regulamentações. Levanta-se então, a possibilidade de que as evidências subjetivas são postas nos embates que envolvem tomadas de decisões tendo como dependência as obrigações objetivas.

As evidências subjetivas são frutos da heterogeneidade oriunda da particularidade de cada indivíduo. Ao se encontrarem nas plenárias deliberativas e decisórias cada participante traz consigo uma impressão subjetiva e um plano de expectativas em relação a outros indivíduos. Essas impressões interagem sob tensões conflitantes ou consensuais tendo em vista os interesses comuns, os interesses de cada um, os interesses dos grupos que representam e a decisão a ser tomada. Nestes momentos, o grau de intensidades nas argumentações são podem ser determinantes para a ocorrência de facilitações ou de conflitos.

Esta pesquisa configura-se de estudo qualitativo, com o objetivo de descrever e analisar o sentido da ação e suas conexões existentes no processo de tomada de decisão de conselheiros do conselho do Fundeb no município de Cascavel – PR, que exerceram mandatos entre os anos de 2009 a 2013.

A opção pela escolha deste conselho ocorreu devido às características peculiares que fazem dele referência no estado do Paraná em termos de atuação, pois os membros desta instância são constantemente convidados a partilhar suas experiências com membros de outros conselhos. O conselho do Fundeb de Cascavel é responsável pela fiscalização dos recursos transferidos pela União destinados à educação fundamental do município. Os recursos destinados a essa finalidade, para o ano de 2012, foram de R\$ 59.751.746,62.

O sistema educacional público de Cascavel é composto por 58 CMEIs. Trinta e oito deles são gerenciados pelo município e outros dez são conveniados com instituições sociais e ONGs. O total de estudantes atendidos na educação infantil é

de aproximadamente seis mil e setecentos. Para a educação fundamental o município conta com a estrutura de 57 escolas sendo nove delas específicas para a área rural. Além disso, o município oferta educação em tempo integral em dezessete escolas. O número de alunos atendidos no ensino fundamental é de aproximadamente vinte e dois mil. Para manter o sistema educacional do município a secretaria de educação conta com três mil setecentos e quarenta vínculos de servidores. Destes, mil oitocentos e vinte e nove são professores sendo quatrocentos deles específicos para a educação infantil.

Os procedimentos metodológicos empregados neste trabalho se consistiram na ação de três etapas: 1) levantamento bibliográfico: essa etapa do trabalho incidiu na revisão da literatura da participação política, análise da ação e seu sentido nos processos de relação social. Dessa forma, buscou na literatura as conexões explicativas da articulação que confere determinada especificidade à ação dos conselheiros objetos deste estudo. 2) Levantamento de dados e análise documental que resultou no exame de legislações e instruções normativas, atas de reuniões, regimento interno, relatórios de atividades, legislações e demais documentos produzidos pelo conselho estudado. Para viabilizar esse procedimento os documentos analisados compreenderam o período de 2010 a 2013. Dessa forma, buscou entender as características dos conselheiros estudados no sentido de compreender as ações, relações e regulamentos que permeiam as tomadas de decisões. 3) Entrevista semi-estruturada: as entrevistas foram realizadas com 21 conselheiros. O objetivo, inicial era o de entrevistar 15 pessoas que ocuparam o cargo de titulares no conselho, no entanto, no decorrer deste trabalho, se constatou que conselheiros titulares e suplentes participam em condições iguais no conselho. Sendo assim, o número de entrevistados foi ampliado de acordo com a predisposição deles em participar da pesquisa. Nesta pesquisa não foi possível entrevistar as pessoas que representaram o segmento da Câmara de Vereadores. No entanto, entre os entrevistados, um deles que circulou por três segmentos diferentes, entre eles a Câmara de Vereadores onde complementou o mandato de outro vereador pelo período de cinco meses no ano de 2013, prestou as informações básicas deste segmento. Este conselheiro relatou que durante o tempo que esteve como conselheiro do Fundeb a participação da Câmara de Vereadores sempre foi ausente, mas com a sua indicação por esse segmento, mesmo que por curto período, os parlamentares tiveram participação efetiva.

Este trabalho está estruturado em três sessões. Na primeira são abordadas as discussões teóricas da ação, do sentido e suas formas sob o prisma da teoria weberiana. Ainda nesta sessão, são elencados os temas que envolvem o indivíduo na sociedade e nos grupos pela perspectiva teórica de Bobbio (1998); Kaplan e Lasswell (1979); Lindblom (1981); Löwy (1991) e Webber (1993; 1995). As discussões destes autores são importantes para a compreensão do sentido da ação individual dos conselheiros representados no conselho do Fundeb de Cascavel.

Na segunda sessão são abordadas as teorias e conceitos de sociedade civil, participação e conselhos. Apesar de não ser foco específico deste trabalho, se traz à tona algumas análises sobre o processo participativo no Brasil. Nestas análises é discutida a visão que alguns autores têm sobre os conselhos gestores entre eles, Abramovay (2001); Dagnino (2002; 2004; 2006); Fuks e Perissinotto (2006); Gohn (2001; 2002); Ottmann (2006); Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004) e Teixeira (2000). Os estudos destes autores demonstram as expectativas e os dilemas do processo participativo no Brasil.

A terceira sessão é destinada a apresentação e análise dos dados da pesquisa realizada com os conselheiros do Fundeb do município de Cascavel. Para isso a verificação de documentos pertinentes ao processo de participação foi de suma importância para conhecer as estruturas, funções, regulamentos e dinâmica de funcionamento do conselho do Fundeb. Ainda nesta sessão, se buscou compreender o sentido da ação destes conselheiros nos processos de tomada de decisão. Para isso, foi elaborado um questionário que se encontra no apêndice deste trabalho. Nas entrevistas os conselheiros foram questionados sobre a educação e seu valor social; participação política; relacionamento entre conselheiros e instituições, e; tomada de decisão.

O trabalho foi concluído com a demonstração de que a participação política é um mecanismo dinâmico que envolve a predisposição de pessoas, aquisição de conhecimentos, intensidades de argumentações, atenção aos regulamentos, acordos de ajustamentos de expectativas e manifestações de sentimentos valorativos.

CAPÍTULO I

1 - DISCUSSÕES SOBRE OS MÉTODOS E CONCEITOS

Para Weber (1993), o desafio das investigações nas ciências sociais estaria na elaboração de um método capaz de demonstrar como as relações sociais são estabelecidas. Dessa forma seria possível compreender o sentido da ação individual. Sendo assim, ele se mostrava preocupado com a utilização do método de pesquisa. Pois em seu tempo duas correntes predominavam no meio científico: a generalizante e a individualizante¹. Para ele era um equívoco utilizar-se exclusivamente de uma ou de outra, pois a necessidade e a orientação da pesquisa poderiam conduzir-se tanto para um quanto para outro da mesma forma que outras ciências faziam².

É perceptível, na leitura de Weber, que nenhum dos métodos se superpõe ao outro. Entretanto, não se pode negar que na busca da compreensão aproximada da realidade, um desses métodos seria mais apropriado que o outro. Mas afirma Weber (1993) que ambos se afastam da realidade, pois qualquer que seja o método utilizado estará restrito a limitação entre conceito e realidade. Sendo assim, não existe um método universal. Portanto, a pesquisa depende da técnica metodológica, da percepção do pesquisador e do sentido da pesquisa de maneira que somente os resultados é que conferirão validade ao trabalho.

Ao empregar a metodologia compreensiva Weber não tem o propósito de privilegiá-la, muito menos ignorar a importância que as outras correntes possuem para a interpretação dos fenômenos e leis. Mas ao demonstrar a limitação e a insuficiência contida nas correntes generalizantes e individualizantes ele inaugura uma nova perspectiva metodológica que busca suprir as falhas das outras. Entretanto, Weber não as condena, mas, pelo contrário, insiste na interação entre elas desde que encontrem explicação do comportamento significativo dos indivíduos em processo de relação uns com os outros.

Nessa dicotomia conceito-realidade Weber (1993, p. 8) aponta para o fato de que na pesquisa das ciências sociais devem-se relacionar as características da realidade “que seriam significativas para a pesquisa em questão”. Dessa forma,

¹ Weber (1993) tece duras críticas aos cientistas que utilizavam apenas um método.

²Weber (1993) aplica o exemplo da Biologia e da Astronomia, ciências distintas, que procuravam estabelecer leis ou estudar um fenômeno tanto pelo geral como pelo singular.

haveria uma distinção na pesquisa entre o significativo e o geral. Extrair os fenômenos significativos possibilitaria uma compreensão mais próxima do real enquanto as generalizações dos conceitos, para esta análise, afastaria a realidade empírica tornando a pesquisa abstrata. Nesse sentido, seria necessário elaborar panoramas que Weber chama de “paralelismos” cujos objetivos seriam a compreensão da relação de interdependência de causa e efeito.

Procedendo desse modo, os paralelismos seriam um meio para se chegar a um fim, o qual procura comparar os vários fenômenos históricos para chegar ao conhecimento daquilo que neles é essencial. Em outras palavras, os paralelismos seriam um meio apropriado para comparar os fenômenos históricos referentes à sua individualidade particular. Portanto, o estudo destes paralelismos constituiria um caminho que partiria da variedade dos fenômenos empíricos que não são, como tais, transparentes nem suficientemente compreensíveis na sua individualidade, para chegar a uma representação também individual, mas transparente, por meio da seleção daqueles elementos que, ao nosso ver, e para a nossa pesquisa, são significativos. Os paralelismos assim possibilitariam a formação de conceitos. (WEBER, 1993: 11)

A fundamentação entre o conceito e a realidade empírica é justificada por Rocher *apud* Weber (1993), pelo impulso³ motivado por bens materiais mundanos e valores abstratos de justiça sobrenatural. Estaria aí o ponto de partida para a metodologia da compreensão weberiana na busca do sentido da ação dos indivíduos.

Para Weber o centro da análise é o indivíduo em suas formas de se relacionar com outros e de se relacionar com as instituições. Portanto, o que lhe interessa saber é como se formam as relações e como os indivíduos se comportam neste processo, pois se encontram nas relações as intenções, os interesses e o sentido que cada indivíduo atribui à sua ação e a ação de outros.

Nessa perspectiva, a sociedade se constitui por diversos interesses conectados formando uma constelação de agências que, possivelmente e probabilisticamente, resultam em ações divergentes, ocasionais e tendenciais, oriundas das mais diversas orientações individuais. Cabe então, ao pesquisador, compreender o sentido que estas ações representam neste emaranhado complexo social.

³ Ver Weber, 1993: 22.

Nesta mesma linha de pensamento, Kaplan e Lasswell (1979) chamam a atenção para o fato de que as premissas são formadas a partir de correntes teóricas dominantes com enfoque ou na visão liberal ou socialista sobre os conceitos. Essas vertentes buscam, na maioria das vezes, a formulação de conceitos universais que muitas vezes se distanciam da realidade empírica.

Para esses autores, as formulações teóricas e conceituais, em vez de se distanciarem, devem ser integradas no propósito de “continuidade entre nosso ponto de vista e as principais correntes do pensamento político, tanto no passado quanto no presente”, pois é justamente neste esforço de continuidade que se integram as relações interpessoais, que simbolizam muito mais do que interpretações históricas ou ideológicas sobre os conceitos dando sentido a eles. (KAPLAN; LASSWELL, 1979, p. 23)

1.1–Indivíduo e sociedade

A discussão conceitual de sociedade é muito ampla, entretanto, o conceito mais simples, e talvez o mais aceito, de sociedade seja a composição de um grupo de pessoas que ocupam um determinado território com regras e uma cultura geral em comum com um sentimento de identidade compartilhada. Para os contratualistas a sociedade se constituiu tendo em vista a saída do Estado de Natureza, pois “a sua finalidade é colocada na segurança e na proteção da propriedade e da liberdade pessoal, o interesse do indivíduo como tal é o fim último onde tudo se unifica.” (HEGEL apud BOBBIO, 1998, p. 1208).

Entretanto, é importante destacar que mesmo que a sociedade seja uma unidade não pode ser entendida como homogênea, pois além da unidade social que é forjada pelas impressões objetivas (exterior) existem as impressões subjetivas (interior) que alimentam os interesses individuais⁴. Além disso, a composição em agrupamentos de interesses afins demonstra que a sociedade se constitui em uma arena de conflitos que devem ser regulamentada. Portanto, a

⁴ Segundo Kaplan e Lasswell (1979, p. 51) um interesse é um padrão de reivindicações e das expectativas que as apoiam. Portanto, para não causar estranheza, neste estudo não nos aprofundaremos em outras terminologias da palavra evitando assim equívocos interpretativos. Entretanto, discutiremos a abordagem conceitual de sociedade civil atrelada a interesses de indivíduos que serão demonstrados brevemente apenas para justificar a nossa hipótese de que as relações individuais sempre estiveram incutidas no desenvolvimento da sociedade.

sociedade também é gerida por regulamentos acordados pelos seus membros com a finalidade de manter a unidade social. A regulamentação merece atenção especial, pois é a forma que, em tese, deve colocar todos no mesmo plano.

A objetividade social é composta de regras e estruturada por instituições responsáveis pelo cumprimento das regulamentações⁵ que visam manter a unidade. Nessa forma a sociedade é um todo. De outro lado, a subjetividade é atribuída por indivíduos, que vivem na mesma sociedade, com as mesmas regulamentações, mas que possuem interesses distintos que são evidenciados em suas práticas e condutas relacionais com outros indivíduos e com as instituições. Nessa forma a sociedade se constitui em e com as partes.

Alguns autores afirmam que a sociedade civil e a sociedade política (Estado) tenham sido constituídas por interesses individuais. Nesse sentido, indivíduos, ao participarem de um contrato, tomaram as primeiras decisões tendo em vista a construção da unidade social, ou seja, a sociedade civil e, conseqüentemente, o Estado.

Inicialmente, Thomas Hobbes (1999), um dos primeiros teóricos contratualistas, afirmou que os homens se uniram para constituir uma sociedade que os tirassem do Estado de Natureza. O objetivo principal era fazer com que as manifestações individuais fossem limitadas o suficiente para garantir a paz. Para isso, os indivíduos, racionalmente, tomaram a decisão de renunciar aos seus direitos individuais e transferi-los a um ente superior a eles, o Estado.

Hobbes (1999) pensava em uma unidade verdadeira que, a seu ver, era mais que consentimento ou renúncia, tratava-se de superar os interesses individuais e maléficos que aproximavam os indivíduos da condição de “guerra de todos contra todos”. Dessa forma, Hobbes (1999, 142) é enfático ao dizer que “se as ações de cada um dos que compõem forem determinadas segundo o juízo individual e os apetites individuais de cada um, não poderá esperar-se que ela seja capaz de dar defesa e proteção a ninguém”.

Na contramão de Hobbes e aproveitando essa lacuna, Locke apud Bobbio (1998, p. 1206) procurou fundamentar a sua teoria justamente na preservação do interesse individual. Reformulando a concepção de contrato, mas não eximindo a

⁵ Para Kaplan e Lasswell (1979, p. 40) muitas regras são estabelecidas tendo em vista milhares ou milhões de indivíduos, e tendo em mente a conveniência da administração, é sabido que a regra, tal como seja promulgada, será desproporcionalmente dura se aplicada ‘mecanicamente’; isto é, se for aplicada sem levar em conta as circunstâncias do caso específico.

necessidade de uma unidade de interesses, ele diz que “aqueles que se reúnem num só corpo e adotam uma lei comum estabelecida e uma magistratura à qual apelar, investida da autoridade de decidir as controvérsias que nascem entre eles, se encontram uns com os outros em Sociedades civis”.

Não obstante a isso, mas da sua forma, Rousseau apud Weffort (2008, p. 201) diz que “o primeiro que tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer: ‘Isto é meu’, e encontrou pessoas bastante simples para crê-lo, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil”. Dessa forma Rousseau chama a atenção para a ação individual que, no seu ponto de vista, seria o princípio da desigualdade entre os homens.

Portanto, fica evidente que o indivíduo não desaparece na unidade nem tampouco perde sua importância nos desdobramentos da sociedade, mas ajusta-se no processo relacional com outras pessoas, com as instituições e regulamentos. Para Simmel apud Weber (1993, p. XV), “a sociedade consiste numa *função* que aparece nas relações dinâmicas interindividuais”. Esse relacionamento, com formas e funções distintas, é que constitui a unidade social. Dessa forma, não cabe uma visão de sociedade generalizante, pois o sentido de sociedade se complementa nos interesses individuais.

inicialmente, a associação representa a intersecção de dois domínios. Ingressar na sociedade é participar de um coletivo; ao mesmo tempo, o homem possui um núcleo individual. Partindo da completa singularidade da personalidade, temos uma representação dela não idêntica à realidade específica e que tão pouco corresponde a uma tipologia generalizante. (WEBER, 1993, p. XV)

Essa é uma posição intrigante para as ciências sociais, pois há uma interpretação dual, da qual uma posição conceitual de sociedade é vista pela parte, ou seja, pela interação de indivíduos enquanto a outra versa sobre uma unidade. Ambas estão corretas quando se relacionam objetivando a compreensão dos conceitos. Um dos problemas das ciências sociais está na grande proporção de “verdades” que são empregadas aos conceitos criando dessa maneira o que Weber chama de hábitos mentais. Essas verdades (que não passam de hábitos) são constituídas pela experiência e pela história, pois assim as interpretações tornam-se frutos de deduções conhecidas, portanto, fáceis de serem compreendidas como ações conceituais tidas como corretas. Entretanto, na visão deste autor, não passam de evidências comparativas de “como deve” e “como deveria” ser o agir destes em sociedade.

Conceitos como “Estado”, “feudalismo”, “corporações” e outros semelhantes designam para a sociologia, de maneira geral, categorias que se referem a determinados modos de “o homem agir” em sociedade, portanto, e a sua tarefa consiste em reduzi-lo a um “agir” que é “compreensível” e isto significa sem exceção, um agir de homens que se relacionam entre si (WEBER, 1995, p. 322)

Complementando essa crítica MacIver *apud* Kaplan e Lasswell (1979, p. 13) aponta que “é possível que a tarefa do pensamento político seja muito mais de eliminar os preconceitos que impedem as pessoas de ver o Estado tal como elas o fizeram do que a de propor doutrinas do que o Estado deveria ser”. Essa é uma crítica sobre as formulações de hipóteses sobre o Estado e sua relação com a sociedade.

1.2 –Indivíduo e grupo

A sociedade, segundo Bobbio (1998) é caracterizada pelas relações entre indivíduos e relações destes com as instituições. Dessa forma, se constitui a sociedade civil que abarca vários indivíduos e grupos em constantes conflitos entre si, com as instituições e com o Estado.

Entende-se por sociedade civil a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem a margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. Em outras palavras, Sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; “como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político.” (BOBBIO, 1998: 1210)

Essas condutas podem ser encontradas em todos os níveis da atividade humana e, portanto, gerar conflitos das mais diversas ordens. Isso não é exclusivo da diversidade de comportamentos, mas sim de comportamentos determinado pelas expectativas do agir de um indivíduo em relação a outros, aplicando-se o mesmo aos grupos e classes sociais. Neste aspecto, a análise dos grupos é fundamental, pois é a partir deles que os indivíduos encontram identificação de

seus interesses e é através deles que, em instâncias de participação política, os indivíduos podem levar as suas reivindicações às pautas de agendas de tomada de decisão.

Devido à diversidade de comportamentos e por esses comportamentos estarem em constantes conflitos o papel do Estado é fundamental para a regulação do processo interativo. Entretanto, a ação do Estado é vista por alguns autores como uma extensão de interesses de grupos ou classes. Sendo assim, o Estado é um campo de decisões institucionalizadas onde os grupos vêem a possibilidade de ganhos políticos. Sobre essa questão Bobbio (1998, p. 563) esclarece dizendo que:

a política é o processo por meio do qual os valores sociais são indicados imperativamente; este é feito por meio de decisões; as decisões são produzidas por atividades; cada atividade não está separada das outras, mas essa massa de atividades tem tendência comum a respeito das decisões; esta massa de atividades são os grupos; assim, a luta entre grupos (ou interesses) determina o tipo de decisões que devem ser tomadas. (BOBBIO, 1998, p. 563 apud EKSTEIN e APTER, 1963, 391).

Para o entendimento desta premissa, é importante destacar que existem distinções sobre a conceitualização de grupo, pois isso não significa que os grupos são constituídos unicamente pelo propósito de aquisições políticas como defendem alguns autores. Bobbio (1998, p. 563) ao rever essa definição desqualifica-a sob a justificativa de que:

O grupo é uma massa de atividade, um grupo político é uma massa de atividades que tendem numa direção política comum (um grupo não é um conjunto de indivíduos que interagem, como quer a definição sociológica mais difundida); um interesse existe quando se produzem certas atividades tendentes a satisfazê-lo; assim também os indivíduos, as instituições e as ideias estão reduzidos a grupos, cujas interações terminam por produzir as ações governamentais. Assim sendo, porém, desaparece toda a distinção entre os tipos de grupos presentes numa sociedade, primários e secundários, formais e informais, voluntários ou não, de tal modo que não é possível avaliar a incidência dos vários grupos sobre o processo político e sobre a distribuição dos valores sociais e os grupos mais complexos e formalmente organizados, como o Governo, a burocracia e o exército são colocados no mesmo plano que os outros grupos.

A constituição do grupo, em princípio, não é expressamente a intenção de ganhos políticos, mas sim de fortalecimento de seus interesses que podem variar de acordo com as circunstâncias chegando assim a ganhos efetivamente políticos. Por exemplo, a formação de um grupo de jogadores em alguma modalidade esportiva pode significar apenas a formação de um agregado competitivo na

modalidade da qual estão envolvidos. Da mesma forma, “os trabalhadores sindicalizados, por exemplo, ingressam nos sindicatos, via de regra, por motivos não políticos, em busca de melhores salários e segurança no trabalho”. Isso faz com que cada indivíduo perceba, a partir de seu interesse, qual é a finalidade do grupo e nem sempre é seu “desejo de influenciar políticas”, mas ter acesso aos “serviços prestados pelo grupo”. Nesse Sentido, é a atividade propositada pelos indivíduos que dará a classificação terminológica do grupo. Por outro lado, um grupo de interesses⁶ político tende a interesses e ideias comuns cuja finalidade é obter seus ganhos e manter suas ideias em relação a outros grupos. Surge aí, o campo de disputa decisória política. (LINDBLOM, 1981, 78)

Tendo em vista a incidência de grupos políticos é importante analisar os fatores que impulsionam indivíduos, inicialmente, a aderirem ao processo participativo e, sequencialmente, a adotarem determinadas posturas, principalmente no que tange a representação de grupos ou classes a que representam.

Pela perspectiva da democracia representativa entende-se que indivíduos são escolhidos para representar os interesses de um contingente maior de pessoas que, via de regra, nesse modelo de democracia, fica impossibilitada de participar diretamente, exceto em situações eleitorais.

O processo da participação passa por uma seleção do representante dentro do grupo para aí então representá-lo, defende-lo ou brigar por seus interesses. Sob esse prisma, a premissa de que indivíduos se envolvem em instâncias de participação política pensando no bem comum pode ser equivocada, pois as representações são genuinamente formadas para atender os interesses de grupos. Dessa forma, os interesses de grupos podem não significar interesses da maioria ou ainda interesses em comum, pois isso “não só opõe interesses particulares ou grupais aos interesses comuns, mas substitui interesses comuns de cada uma das muitas seções da sociedade ao conflito de interesses individuais”. (LINDBLOM, 1981, p. 77)

⁶ Sobre a terminologia “grupos de interesse” Lindblom (1981) diz que são os vários segmentos da população que exercem pressões objetivando influenciar os processos decisórios a seu favor, ou então, colocar as suas demandas nas pautas de decisão política. O conceito de grupo é muito amplo, entretanto, este autor afirma que “a existência de grupos modela todo ser humano”. Lindblom destaca que os grupos estão referenciados por grandes teóricos como Platão, Hobbes e Madison, assim como “muitos cientistas políticos acreditam que a vida política é um produto da participação em grupos”. (LINDBLOM, 1981, p. 75)

Nessa perspectiva, a adesão do indivíduo ao grupo passa, inicialmente, pela compreensão de seus interesses particulares, pois sem um interesse não se tem razões para integrar-se. O que pode ocorrer é que no comportamento individual a ação simbólica pode ir além da linguagem. Uma destas manifestações está no “eu” que “se constitui ao utilizar símbolos significativos para reagir a seus próprios atos adotando o ponto de vista daqueles com os quais interage”. Nesta manifestação o ego – não em sentido psicanalítico, mas como processo racional do “eu” – surge como fator de identificação das atitudes e atos nas relações interpessoais. Isso permite identificar, por exemplo, a formação de grupos sociais e políticos (KAPLAN; LASSWELL, 1979, p. 38).

A identificação serve como mecanismo para a criação do ‘nós’ político. É este ‘nós’ que está no centro dos fenômenos políticos. Reivindicações políticas são feitas no interesse dos egos com os quais um determinado ego se identifica e se justificam por referência ao ‘nós’ resultante. A política começa quando os egos se ligam (...) uns aos outros com relação a tais reivindicações, em nome dos grupos identificados. (KAPLAN; LASSWELL, 1979, p. 38-39)

Essa é uma característica que não identifica a posição do indivíduo no grupo, mas o que faz nele. Daí se extrai o significado sobre a ação individual, pois “compreende assim todos os papéis que o ego adota, e é caracterizado pela especificação dos indivíduos e grupos com os quais o ego se identifica”. (KAPLAN; LASSWELL, 1979, p. 39).

Para estes autores, “a probabilidade de que um agregado de pessoas se identifiquem umas com as outras varia com o número e a intensidade das reivindicações compartilhadas”. Sendo assim, a ação individual é fundamental para a constituição da identidade de grupos reivindicatórios. (KAPLAN; LASSWELL, 1979, p. 48).

Para o indivíduo, além de “seus interesses”, inclui também o seu posicionamento intrínseco de sua personalidade, pois esta se constitui em sua motivação de participar de algo em conjunto com outras pessoas. E é neste agir que as relações interpessoais produzem os efeitos das tomadas de decisões. Isso ocasiona duas categorias de interesses: 1) válidos (“são aqueles cujas expectativas componentes são verificadas por provas acessíveis à investigação”), e 2) supostos (“aqueles cujas expectativas não são verificadas”). (KAPLAN; LASSWELL, 1979, p. 52).

A distinção entre estes interesses está na prévia declaração relacionada ao agir propriamente efetivado. Por exemplo, um representante em período de seleção para um mandato representativo que faz declarações de sua provável agência em prol de seus representados terá seu interesse caracterizado como válido desde que esteja disposto a exercer um mandato cuja finalidade seja o “seu” interesse e se entendido que a sua vontade de representar tenha inicialmente passado pela identificação do ego e nesta identificação a instância representativa seja a via reivindicatória comum às outras pessoas.

Determinar se um interesse é válido nesse sentido é reconhecidamente difícil, pois as expectativas que o compõem dizem respeito não apenas à eficácia de determinado curso de ação para a satisfação das reivindicações em questão, como também à relação entre essas reivindicações e as outras reivindicações da pessoa. Um interesse é avaliado em termos de sua relação com todo o sistema de interesses (valores) do ‘ego’ e aqueles com os quais se identifica. (KAPLAN; LASSWELL, 1979, p. 52)

Tomemos como exemplo a premissa de que um indivíduo em sua pauta reivindicatória tenha como “seu” valor a qualidade da educação pública ou a valorização do magistério. Agora consideremos que este indivíduo é professor e conselheiro do Fundeb. Com este panorama podemos antecipar probabilisticamente que sua ação em uma reunião do conselho do Fundeb será intensa na busca pela facilitação⁷ de “seu” interesse. Entretanto, este indivíduo representa uma categoria denominada “segmento dos professores”, portanto, sua atribuição no conselho é a de defesa dos interesses do grupo, pois “as reivindicações que uma pessoa faz são em grande parte determinadas pelos grupos classes e sociedade aos quais pertence” (KAPLAN; LASSWELL, 1979, p. 47). Neste caso, se o indivíduo tomasse uma decisão pautada em “seu” interesse, mas em consonância com os interesses do grupo estaria ele agindo pelo “eu” e pelo “nós”. Isto demonstraria que o sentido da ação individual pode ser compreendido pela identificação de “egos” manifestados por apenas uma pessoa, mas com efeito sobre tantas outras.

Nesse sentido, um indivíduo pode possuir diversos “eus” e da mesma forma participar de vários “nós”. Entretanto, no processo interativo, principalmente em política, a personalidade individual pode se manifestar com maior incidência em um grupo e com menor intensidade em outro. Isso explica, por exemplo, alguns

⁷ Trataremos do conceito de facilitação, conflito e compatibilização mais a frente.

comportamentos expressivos que alguns indivíduos têm em determinadas situações.

Outra característica de grupo é apresentada por Löwy (1991). Inicialmente, para este autor, os interesses se agrupam em duas posições distintas: ideologia e utopia. Para esse autor, antes de tudo, é preciso esclarecer a distinção entre esses dois termos que supostamente são os campos de disputas entre os indivíduos e grupos sociais.

Ambos os termos são fruto do conjunto estrutural que permeia os interesses sociais de classes ou grupos. Sendo assim, é a posição que os grupos ocupam na sociedade que irá determinar o conceito. Nesse sentido, se a posição é de um grupo ou classe dominante o conceito e sua aplicabilidade são ideológicos. Por outro lado, se a posição do grupo é de oposição o conceito e sua aplicabilidade é utópica. Essas posições são tomadas pela “visão social de mundo” que “seriam todos aqueles conjuntos estruturados de valores, representações, ideias e orientações cognitivas. Conjuntos esses unificados por uma perspectiva determinada, por um ponto de vista social, de classes sociais determinadas” (LÖWY, 1991: 13-14).

Para esse autor, as visões ideológicas são utilizadas por uma classe, neste caso a dominante, para justificar, defender ou manter a ordem social. E tem ainda a função de justificar a sua posição de dominação em relação às classes dominadas. Já as visões utópicas serviriam como uma função crítica, de caráter negativo e subversivo, ou seja, seria a posição contrária à ordem social. Entretanto, essas visões sofrem alterações históricas e conjunturais que permitem a inversão de posição, mas sempre preservando a relação dominantes x dominados.

Incluindo essas duas visões de mundo em um processo participativo, por exemplo, o conflito é praticamente inevitável, pois cada classe ou grupo tende a defender a sua visão de mundo. De um lado aqueles que controlam os recursos e mantem o poder, e de outro lado, aqueles que estão desprovidos de recursos e sem poder. Com essa perspectiva, entende-se que os grupos são, obviamente, compostos por indivíduos cuja finalidade estaria em defender seus interesses.

Mas essa visão sobre a composição de grupo pode apresentar outros elementos ocultos que só podem ser percebidos pela motivação do indivíduo, pois cada indivíduo pode trazer para o grupo interesses difusos ampliando as expectativas de seus interesses e de forma igual, pode reduzir o foco dos

interesses primários, ou seja, a real finalidade da formação grupal. Essa situação é abordada por Olson (2002), que constata que em grupos pode se encontrar além dos interesses comuns, interesses particulares. Nessa situação, os indivíduos objetivam apenas os ganhos particulares, mas com apoio do grupo. Dessa forma, sua participação no grupo é de pouco interesse.

Esse entendimento se aplica àquelas concepções de homogeneidade de grupos, classes e indivíduos. Sendo assim, é provável que indivíduos ocupem posições determinadas em seus grupos, ou ainda que sejam cooptados tendo em vista alguma capacidade ou competência de ação exitosa como certos funcionários dos governos que pelo seu domínio técnico são escolhidos para funções estratégicas.

Por outro lado, os grupos dominados ou na via oposta aos interesses dominantes procuram formar estratégias de enfrentamento. Algumas vezes essas estratégias se dão no campo democrático, como o caso dos conselhos. Pelo entendimento de Pateman (1992) e Dagnino (2002) estar inserido em uma esfera ou campo de tomadas de decisões pode alavancar o senso prático relacionado às demandas e interesses desses grupos. Dagnino fala de uma “partilha” que, a seu ver, faz parte de um ajustamento regrado que permite a essas classes ou grupos participar de forma limitada das decisões políticas.

Mas o que seria essa limitação? Para alguns autores seriam as condições econômicas, culturais e ideológicas. Essas limitações impõem restrições ao processo de entendimento do que se está decidindo. Críticas são feitas, principalmente a algumas formas de participação entendidas como inconscientes, entretanto, qual é o critério para eleger o termo “participação inconsciente”? As pessoas comuns que participam não sabem o que estão fazendo? Esse seria o motivo da manipulação de experts? Essa é uma discussão que passa, inicialmente, pela formação dos conceitos válidos para as ações humanas.

Esse pressuposto nos leva a uma série de indagações: Qual seria a finalidade da participação da sociedade civil em processos de tomada de decisão? Qual o sentido da tomada de decisão individual? Porque existem conflitos entre os indivíduos? Qual o propósito de instituir regulamentos sociais? Qual é a representação da unidade? Existe ela de fato?

Para entender esses questionamentos é importante reportar que o conselho foco desta pesquisa é composto por membros de várias camadas da sociedade.

Essas composições, supostamente, têm interesses que podem representar divergências nos embates decisórios. Some-se a isso o fato de que a representação possa gerar conflitos entre as intenções subjetivas e o plano objetivo, pois o conselho foi instituído segundo uma normativa que o torna obrigatório no município. Essa normatização deve, pelo menos em tese, considerar as tomadas de decisões como um todo. Portanto, a unidade “conselho do Fundeb” evidencia a particularidade apenas na formação das representações, ou seja, a tomada de decisão individual não é percebida nestes processos.

1.3 – Ação e sentido

Para introduzir o método compreensivo, Weber parte da crítica aos métodos dominantes de sua época que, a seu ver, não se mostravam capazes de interpretar os comportamentos humanos de maneira inteligíveis. Segundo ele, a superação deste obstáculo estaria no objetivo de captar o “sentido” de uma ação ou de uma relação, pois toda atividade humana se orienta por motivos que devem ser compreendidos para se tornar inteligível.

Toda interpretação, assim como toda ciência em geral, pretende alcançar ‘evidência’. A evidência da compreensão pode ser de caráter [a] racional (e, neste caso, ou lógico ou matemático), ou [b] intuitivamente compreensivo (emocional, receptivo-artístico). No domínio da ação, é racionalmente evidente, antes de mais nada, o que se compreende *intelectualmente*, de modo cabal e transparente, em sua conexão de sentido visada. Intuitivamente evidente, no caso da ação, é o que se revive plenamente em sua *conexão emocional* experimentada. (WEBER, 1991: 4)

Uma das preocupações na utilização do método compreensivo estaria na questão de distinguir uma ação por evidência previsível, pois alguns problemas de interpretação estariam justamente no equívoco de considerar que todas as ações resultam da experiência passada, como já dissemos anteriormente.

Pensada dessa forma, a ação, e, conseqüentemente, o sentido da ação teria então um teor previsível ou então possível de ocorrer de uma determinada forma conforme eventos passados.

Para isso, Weber propõe delinear os campos da compreensão da ação sob a perspectiva de evidências. Dessa forma, algumas ações são logicamente compreensíveis, não podendo ser de outra maneira, enquanto outras são

determinadas por fatores emocionais-valorativos. Essas conflitam nas interações sociais de tal forma que acabam, por sua vez, sendo interpretadas como irracionais. Nesse delineamento Weber sugere, inicialmente, compreender o grau de conhecimento evidenciado da/sobre a ação, para, aí então, buscar uma forma inteligível de interpretação independente dos valores do pesquisador.

Toda interpretação de uma ação desse tipo, racionalmente orientada por fim, possui – quanto à compreensão dos *meios* empregados – um grau máximo de evidência. Com menor grau de evidência, mas suficiente para nossas exigências de explicação, compreendemos também aqueles ‘erros’ (inclusive ‘enredamentos’ de problema) nos quais poderíamos incorrer ou de cuja formação podemos ter a experiência intuitiva. Ao contrário, muitas vezes *não* conseguimos compreender, com plena evidência, alguns dos ‘fins’ últimos e ‘valores’ pelos quais podem orientar-se, segundo a experiência, as ações de uma pessoa; eventualmente conseguimos apreende-los intelectualmente mas, por outro lado, quanto mais divergem de nossos próprios valores últimos, tanto mais dificuldade encontramos em torna-los compreensíveis por uma *revivência* mediante a imaginação intuitiva. Nessas condições, temos de contentar-nos conforme o caso, com sua interpretação exclusivamente *intelectual*, ou, eventualmente, quando até essa tentativa falha, aceita-los simplesmente como dados (WEBER, 1991, p. 4)

A crítica prudente está na conclusão de muitos estudos que seguem essa linha. Nestes casos, a compreensão não é possível, pois o que se constata é a interpretação do pesquisador amparado pelo seu grau de conhecimento sobre a ação do outro, neste caso, o investigado. Portanto, a crítica weberiana se consiste na negligência de elementos importantes da ação humana que acabam, por vez, ficando fora das interpretações, por exemplo, “ações virtuosas, religiosas, e caritativas...entusiasmo, orgulho, dedicação” (WEBER, 1991, p. 4-5), enfim, uma série de elementos que não são percebidos ou então rejeitados como inteligíveis.

Isso pode, para Weber, conduzir a compreensão a um equívoco investigativo que ele chama de “confusão de problema”, pois não passam de evidências inteligíveis provocadas pelos hábitos mentais e aceitas ou pelas massas ou por uma comunidade científica, que, ao adotar esses hábitos mentais formulam os conceitos. O problema, segundo ele, estaria no fato da impossibilidade da compreensão de uma evidência, pois seria impossível reviver um fato passado.

Da mesma maneira quando alguém, baseando-se nos dados oferecidos por fatos da experiência que nos são “conhecidos” e a partir de certos fins dados, deduz para a sua ação consequências claramente inferíveis (segundo a nossa experiência) sobre o “tipo” dos “meios” a serem empregados. Toda a interpretação de uma ação orientada a fins de maneira racional deste tipo – para a compreensão dos meios usados – é

de grau máximo de evidência. Por uma evidência não-idêntica, mas que seja suficiente para as nossas exigências de explicação, entendemos também aqueles erros (inclusive as confusões de problemas) nos quais facilmente somos capazes de incorrer ou de cujo conhecimento podemos ter uma experiência própria. Pelo contrário, muitos dos “valores” dos “fins” últimos que parecem orientar a ação de um homem, não podemos compreender, pelo menos com plena evidência, mas tão somente e sob certas circunstâncias, entendê-los intelectualmente, tendo continuamente dificuldades crescentes para poder “revivê-los” por meio de uma transposição empática, na medida em que se afastam mais radicalmente das nossas próprias avaliações últimas (WEBER, 1995, p. 401)

Essa é uma posição delicada, pois contrasta com a ideia de conceito-padrão⁸ que é sustentado pelas massas e por intelectuais que ostentam veemente como as ações devem ser⁹. Nesse plano, sustentam suas ideias a partir da experiência histórica trajando a intenção de que as coisas atuais deveriam ser tal qual. Para evitar equívocos desse tipo Weber é enfático ao falar sobre o método compreensivo.

O compreensível é, pois, a sua referência à ação humana, seja como “meio”, seja como “fim” imaginado pelo agente ou pelos agentes que orientam a sua ação. Somente mediante estas categorias pode haver uma compreensão destes objetos. Pelo contrário, ficam sem sentido todos os processos ou estados humanos – animados, inanimados, humanos e extra-humanos – nos quais não se sugere um sentido (WEBER, 1995, p. 401-402)

Tomemos como exemplo a tomada de decisões tidas como “erradas” ou fora da posição esperada dos agentes. A aprovação de um relatório conclusivo com “ressalvas¹⁰” realizado pelo conselho do Fundeb, por exemplo. A ressalva é um aplicativo comumente usado que comprova uma irregularidade. Sendo assim, não deveria ser aprovado, pois fere o regulamento superior que versa sobre a aplicação correta do orçamento. Para algumas análises isso pode significar fragilidade no processo decisório.

Entretanto, se formos nos aprofundar na pesquisa e buscar a compreensão de tal ação é provável que cheguemos à outra interpretação que pode ser, por exemplo, uma forma “legal” ou “valorativa” que os indivíduos encontraram para

⁸ Por conceito-padrão entenda àqueles conceitos definidos e tidos como verdadeiros.

⁹ Sartori (1982) é um defensor ativo dessa posição ao propor o etnocentrismo conceitual em detrimento do alargamento dos conceitos.

¹⁰ As ressalvas são anotações de inconsistências nos relatórios conclusivos. Essa é uma forma de alertar os poderes públicos para que seja feito o termo de ajustamento de conduta. Essa é uma prática constante nos relatórios do conselho examinado.

evitar um prejuízo maior à educação. Por esta via de análise, neste caso, a ação não pode ser interpretada como “errada”, pois é possível, para o agente, que está tenha sido a melhor decisão tomada diante das opções circunstanciais. Sendo assim, a ação pode ter sido influenciada “por valores” nos quais poderia ser “não causar prejuízo maior para a educação”. Mas essa interpretação só pode ser constatada pela motivação individual ocasionada pelas circunstâncias em processos interativos, pois pode significar que a ação decisória pela “ressalva” possa ter sido tomada por outros indivíduos seguindo o mesmo parâmetro.

A descrição dos eventos relacionados à ação poderá, possivelmente, aproximar-nos do sentido real da evidência, e isso só é possível através da sociologia compreensiva, nesta forma encontram-se as características fundamentais da ação de um indivíduo com outros numa relação cabível em suas práticas sociais. Weber (1995, p. 402) usa o seguinte exemplo:

para a explicação de um “pânico na bolsa de valores” seria conveniente fixar, em primeiro lugar, a descrição que se refere ao desenvolvimento da ação, se ela foi oriunda de reações puramente irracionais, para “introduzir” depois, como “perturbações”, aqueles mesmos componentes irracionais (...) poderíamos proceder na explicação de uma ação política ou militar: teríamos que fixar, em primeiro lugar, como teria se desenvolvido essa mesma ação no caso em que conhecidas todas as circunstâncias e todas as intenções dos protagonistas se tiver se orientado a seleção dos meios – a partir dos dados da experiência tidos como realmente existentes – de um modo rigorosamente racional em relação aos fins.

É notória a importância da descrição para a explicação dos eventos. Assim seria possível analisar todos os aspectos que, na maioria das vezes, provoca um “erro” interpretativo.

Ainda sobre essa posição Weber (1995, p. 406) diz:

Chamamos de “motivo” a conexão de sentido que, para o agente e para o observador, se apresenta como o “fundamento” com sentido de seu comportamento. Dissemos que um comportamento que se desenvolve como um todo coerente é “adequado com referência ao seu sentido” na medida em que podemos afirmar que a relação entre os seus elementos é uma “conexão de sentido” típica (ou como costumamos dizer, “mais correta”) no que diz respeito aos hábitos mentais e afetivos médios. Falamos, pelo contrário, que uma sucessão de fatos é “causalmente adequada” na medida em que, segundo regras da experiência existe a seguinte possibilidade e probabilidade que ela sempre se dê efetivamente de maneira idêntica.

Essa visão, segundo Weber, está associada à ideia de ação objetiva, ou seja, a ação orientada externamente. O agir padrão, uniforme, igual está relacionado à ação válida socialmente, isto é, a ação pretendida que o indivíduo deve ter na vida social. Dessa forma, a ação passa a ser orientada por preceitos jurídicos (regulamentos) que irão distinguir o sentido entre a ação subjetiva e a ação objetiva.

Sabemos que os mecanismos institucionais e organizacionais de tomadas de decisões são complexos, pois são evidentes e dicotômicas as tomadas de decisões conflituosas e consensuais. Os conflitos, em princípio, estão associados a uma série de fatores como posição econômica e política, interesses particulares e intenções subjetivas. Por outro lado, o consenso está atrelado à ideia de valores, de interesses com vistas ao “bem comum” e também, de interesses individuais “em comum”.

Sendo assim, uma associação de pessoas que se reúnem para decidir sobre algo pode representar sentidos diversos, Weber diz que a ação “aparentemente” igual em uma relação pode possuir causas diferentes. Isso está ligado aos objetivos finais dos indivíduos envolvidos no processo relacional.

Uma ação ‘igual’ com referência à sua relação provida de sentido, considera vez por outra, unicamente, a causa dos diferentes ‘tempos de reação’ quantitativos dos seus participantes, um curso radicalmente diferente no que se refere ao seu efeito final. Precisamente tais diferenças e disposições, e muito mais qualitativas conduzem, conforme cadeias de motivação originalmente ‘idênticas’ referente à ‘relação provida de sentido’ dos participantes, a caminhos heterogêneos quanto ao seu sentido. (WEBER, 1995, p. 319)

É importante reportar a distinção entre uma ação igual e uma ação idêntica. Uma ação igual pode ser a reunião de vários indivíduos em um determinado espaço e lugar, como uma assembleia popular, por exemplo. Por idêntico entende-se o propósito ou motivo que fez com que todos estivessem no mesmo local com pretensões subjetivas idênticas, ou seja, objetivando o mesmo fim. Entretanto, apenas pela evidência, não podemos afirmar que “todos” participam de uma assembleia pelos mesmos motivos, a menos que seja buscado o sentido, individualmente, de cada participante.

Esta é uma contraposição das práticas correntes em pesquisas quantitativas que conferem validade aos números de participantes e, conseqüentemente, validam uma ação coletiva amparada na quantidade de membros presentes. Isso pode provocar um viés no entendimento da participação, pois a presença por si só não é um atributo que representa significação além da contagem de participantes. Portanto, é importante explorar mais esses processos buscando, além da quantificação, as formas como os indivíduos reagem e interagem entre si e com o Estado.

Indivíduos inseridos em uma mesma situação requer mais do que a simples anotação de quantos estão presentes. No entanto, a quantificação participativa é o projeto defendido pelo Estado, pois, para este, a inserção de pessoas oriundas da sociedade civil é positiva, pois nesse prisma, quanto mais indivíduos participam maior é o controle social sobre as políticas públicas. Entretanto, na avaliação de Dagnino¹¹(2004), há aí uma prática perversa cujo objetivo estaria na validação das ações do Estado em atendimento às regulamentações maiores, pois assim, a participação conota o sentido de legitimação das ações dos poderes públicos. Essa visão é confrontada com os interesses de grupos ou classes sociais, pois para Dagnino, não é intenção das pessoas que reivindicam participação política fazerem parte como Estado e nem com o Estado, mas sim confrontá-lo diante das necessidades da sociedade civil.

Essa é uma questão intrigante, pois leva-nos a percepção de antagonismos focados em interesses distintos, pois o que é interesse para o Estado pode não significar interesse para a sociedade civil, para o grupo ou para a classe. Mas essa percepção só é manifesta em atuações onde não exista a compatibilidade, ou seja, onde exista certo grau de intensidade para a facilitação e pela proporção do conflito gerado. Isso é perceptível nas arenas de decisões políticas que contemplam grupos ou representações antagônicas. Onde tem coesão ou propósito comum a

¹¹ Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos conselhos gestores, de membros das organizações não governamentais (ONG) envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que de uma maneira ou de outra vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam. Elas percebem essa confluência perversa como um dilema que questiona o seu próprio papel político: “o que estamos fazendo aqui?”, “que projeto estamos fortalecendo?”, “não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?” (DAGNINO, 2004, pag: 97)

contestação e o conflito não aparecem. A menos que os interesses sejam pela posição no grupo. Dessa forma, passa-se uma imagem de que, por exemplo, o processo participativo é um mecanismo eficiente de decisão e que todos, reunidos, estão imbuídos dos mesmos propósitos.

O fato de possuir uma compreensão esta evidência em grau elevado ainda não prova nada no que se refere à sua validade empírica. Realmente, um comportamento igual no seu decurso e nos seus resultados externos, pode se basear em constelações de motivos de natureza muito diversa, dentro dos quais as compreensíveis maneiras mais evidentes, nem sempre e necessariamente foram decisivos. (WEBER, 1995, p. 314)

A análise dessa forma não explica os motivos da ação, apenas demonstra aparentemente seu fim. A atenção dada a essa constelação de motivos, por outro lado, podem conduzir os resultados de uma observação para outro ponto bem diferente do que evidentemente parecia ser.

1.3.1- O agir em comunidade

O comportamento de um indivíduo, mesmo que orientado subjetivamente, para atingir determinado fim, está associado às possibilidades objetivas. Dessa forma, o indivíduo cria um plano de expectativas sobre a ação. Isso está relacionado ao fato de outros indivíduos estarem inseridos no processo interativo. Nesse sentido, cada um, ao agir neste plano, espera que a ação seja concluída, pelo menos, dentro do esperado. Entretanto, mesmo que o agir seja individual, a ação propriamente dita não depende única e exclusivamente do indivíduo em agência e sim da relação, reação e interação de outros indivíduos previstos em seu plano ou não.

A primeira vista, parece indiferente o fato de as expectativas que indicam o caminho ao agir serem expectativas referentes a processos naturais que aconteceriam sem que houvesse a intervenção de um agente humano, ou referentes a um determinado comportamento de outras pessoas em função do próprio agir. Porém, as expectativas de um determinado comportamento por parte de outras pessoas, tratando-se de um agir subjetivamente racional, pode também se basear no fato de alguém esperar um agir subjetivamente racional destas pessoas, e, portanto, poder calcular, de antemão, com diversos graus de probabilidade, as suas possibilidades reais. (WEBER, 1995: 324)

Supondo que um indivíduo se depare com alguma interferência relacionada às suas expectativas, este pode ter o seu agir reorientado ocasionando seu “motivo” em relação a outros agentes. Segundo Weber (1995: 324), “esse fato proporciona ao agir uma particularidade qualitativa”, ou seja, são nessas expectativas que o sentido da ação está incutido, pois são elas que determinam, no leque de possibilidades, qual posição será tomada pelo indivíduo em relação a seus fins tendo em vista outros agentes envolvidos.

Sobre isso, Kaplan e Lasswell (1979, p. 45) dizem que “as pessoas politicamente ativas fazem reivindicações de valores¹² (próprios e alheios) com base em diversas expectativas”. Sendo assim, suas ações sempre estarão relacionadas a um propósito maior. Seja ele qual for estará incluído em sua expectativa. Para esses autores um valor, em ação política, é algo desejado, portanto, a pretensão depende da relação com outras pessoas. Entretanto, esta dependência pode ativar um campo de disputas ou preferências que podem ocasionar relações conflitantes ou facilitadas, pois “estas relações dependem de se as declarações acarretam atos, e da natureza dos atos através dos quais as metas são expressas na situação concreta”. (KAPLAN; LASSWELL, 1979: 46)

Nos dois casos desprenderá um esforço intenso focado no convencimento dos demais. Em outro caso, quando as expectativas são compatíveis à intensidade pode ser nula¹³. Isso pode ocorrer por dois motivos: 1) não existem disputas entre as pretensões dos indivíduos; 2) a situação não é interessada pelos participantes.

Para essas ações, sob efeitos de expectativas, é provável que surjam “acordos” entre os indivíduos, ou pode ser que o quadro seja estudado através da observação preliminar antes da tomada de posição, ou ainda, pode ser que a tomada de posição possa ser feita a partir das impressões ou entendimento que o indivíduo tem sobre os demais. Portanto, essas características, em processos de tomadas de decisões, não podem se pautar reduzidamente à posição social ou econômica dos indivíduos, mas pela intensidade do agente relacionada às interferências de seu agir provável ou pretendido e a relação de comportamentos de outros. Este é o agir em comunidade.

¹²Do conceito de valor em termos de um ato de valorização decorre que os valores são conflitantes, facilitados ou compatíveis na medida em que os atos de valorização o são. Conflito e facilitação de valores não podem ser deduzidos da incompatibilidade ou consonância de simbolizações, mas dependem das relações entre atos em que consistem as valorizações. (KAPLAN; LASSWELL, 1979: 45-46)

¹³Essa discussão será retomada mais a frente

Sobre isso Weber diz que:

O “agir em comunidade” significa 1) um comportamento historicamente observado, ou 2) um comportamento teoricamente construído como sendo objetivamente “possível” ou “provável” e que é praticado por indivíduos, podendo ser comportamentos reais ou pensado como potencialmente possíveis. (WEBER, 1995: 324)

Dessa forma, a intencionalidade da ação produzida pelo agente está ligada aos seus objetivos podendo ser efetivada ou não nas relações constituídas com outros indivíduos. Esse é um processo dinâmico que dá forma e sentido à ação em comunidade.

1.3.2 – O agir em sociedade e agir sob regulamentos

Se o “agir em comunidade” é o agir sob expectativas, o “agir em sociedade” é o agir sob regulamentações. A ação, neste modo, se configura de maneira unilateral, com regulamentos pré-concebidos, ou bilateralmente, com regulamentos acordados. Indiferente das maneiras o agir determina o comportamento em relação a fins.

“Agir em sociedade” é um agir em comunidade na medida em que 1) se orienta de maneira significativa, por expectativas que são alimentadas com base em regulamentações, 2) na medida em que tal “regulamentação” foi feita de modo puramente racional com relação a fins, tendo em mente o agir esperado dos associados como consequência, e quando, 3) a orientação provida de sentido se faz, subjetivamente, de maneira racional com relação a fins. (WEBER, 1995: 325)

Sobre a organização com regulamentos Weber diz:

Uma organização com “regulamentos” num sentido puramente empírico (...) é, ou 1) um convite de uns homens a outros, expresso unilateralmente e, no caso limite, racional explicitamente, ou 2) uma explicação recíproca bilateral, feita de maneira explícita no caso limite, com o conteúdo subjetivamente declarado de que seja previsto e se espere um determinado modo de agir. (WEBER, 1995: 325)

Os regulamentos imprimem o agir objetivo dos indivíduos condicionando-os a uma forma previsível de ação. Dessa forma, mesmo que o indivíduo pense estar

agindo subjetivamente sua ação está direcionada ao que preconiza o regulamento convencionado. Essa é segundo Weber, a ação efetiva. Entretanto, isso não significa que o entendimento do regulamento tenha interpretação igual por todos os outros indivíduos.

Que o agir esteja subjetivamente provido de sentido, que esteja “orientado” num regulamento, pode significar, em primeiro lugar, que o agir subjetivamente provido de sentido dos indivíduos associados corresponde também objetivamente ao agir efetivo. O sentido de um regulamento existente, e, portanto, a própria ação – prevista – ou a ação dos outros – esperada – pode ser entendida de várias maneiras por parte dos indivíduos associados, ou pode ser interpretada por eles, posteriormente, de modo diferente, fazendo com que um agir que está orientado subjetivamente conforme um regulamento considerado idêntico, subjetivamente, pelos associados, não necessariamente leve a um agir idêntico em casos objetivamente idênticos. (WEBER, 1995: 325)

Entre a possibilidade e a previsibilidade do agir sob regulamento requer primeiramente a inclusão do indivíduo em uma categoria associativa. Sem essa inclusão o agir não tem validade empírica, não nestes casos. Somente a partir daí é que suas ações podem ser previstas por regulamento.

A expressão normal da “validade” empírica de um regulamento ou de uma ordem deveria ser considerada a possibilidade de esta ordem ser respeitada. Isso significa que os “associados” contam com o fato de que, muito provavelmente, o comportamento dos outros, de acordo com a concepção média vigente, adaptar-se-á ao regulamento ao passo que eles mesmos orientam o seu próprio agir conforme expectativas semelhantes alimentadas pelos outros (“agir em sociedade” conforme ordens estabelecidas) (...) um comportamento que, da parte de todos e de cada um dos participantes, se orientasse exclusivamente conforme “expectativas” do comportamento dos outros seria apenas o caso-limite absoluto no que se refere ao “agir em comunidade”, e significaria também, a absoluta fragilidade destas mesmas expectativas. Estas últimas, pelo contrário, são tanto mais fundamentais com maior probabilidade média quanto mais podemos contar que – na média – os participantes não orientam o seu próprio agir unicamente nas expectativas do agir dos outros e, na medida em que diferentemente, está difundida entre eles, em grau importante, a convicção subjetiva de que a “legalidade” (apreendida subjetivamente de maneira provida de sentido) referente à ordem é “obrigatória para eles”. (WEBER, 1995: 327)

O regulamento não priva o indivíduo de agir, conscientemente, de modo diferente, entretanto, a partir do momento em que ele apreende o regulamento subjetivamente espera-se que ele tendencie a sua ação ao agir de acordo com as regras estatuídas, ou seja, a ação efetiva passa a ser obrigatória, portanto,

prevista. Sendo assim, a orientação do agir não é, exclusivamente, pelas expectativas relacionadas ao comportamento dos outros.

Não há, por exemplo, em princípio, uma diferença se o agir em sociedade se desenvolve segundo relações providas de sentido entre os próprios indivíduos associados, ou com relação a terceiros, pois exatamente esta segunda alternativa pode ser o sentido predominantemente atribuído do acordo. Diferentemente, o agir orientado em regulamentos de associação pode ser dividido em dois tipos: pode ser um agir "relacionado com a associação", que assume de maneira direta os regulamentos da associação (interpretados, como sempre, de maneira subjetiva, provida de sentido) e que, portanto, de acordo com o sentido em mente, dirige-se a realização universal e sistemática de sua validade empírica, ou inversamente, a sua mudança e ao seu aperfeiçoamento, e, (segundo tipo) um agir que é apenas "regulamento pela associação", isto é, se orienta nos regulamentos, mas naquele sentido de ser "diretamente relacionado a associação", Mas também esta diferença é imprecisa. (WEBER, 1995: 328)

Essa indagação é percebida, por exemplo, nos regulamentos dos conselhos gestores. De um lado temos um regulamento maior, que se superpõe aos demais. Esse regulamento é denominado de "normativo", pois estabelece os critérios obrigatórios da ação¹⁴. Por outro lado, temos os regulamentos de ajustes da realidade específica¹⁵. Esses regulamentos específicos de um conselho ficam condicionados ao regulamento maior, ou seja, o regulamento elaborado pelo Estado.

1.3.3 – O agir político

Para compreendermos o sentido da ação individual, inicialmente, temos que deixar claro que os atos são frutos do comportamento pessoal que envolve a subjetividade. Esta é manifestada pelo "eu" em suas formas de pensar, sentir, querer e agir. Dessa forma, "termos como 'estado', 'governo', 'lei', 'poder' (...) são palavras de significado ambíguo até que se torna claro como serão utilizado para descrever o que as pessoas dizem e fazem" (KAPLAN; LASSWELL, 1979, p. 31)

Kaplan e Lasswell (1979, p. 31) propõem uma visão analítica diferente das costumeiras. Para eles, o ponto de partida não é o significado da ação conjunta, em princípio, mas a ação de um indivíduo, pois "o ato de um grupo é interpretado como

¹⁴ Por exemplo, a Lei nº 11.494/2007, que preconiza a finalidade da participação e como deve ser o agir em conselhos do Fundeb.

¹⁵ Por exemplo, a Lei 4.588/2007, que institui, regulamenta e estabelece os critérios do agir específico do conselho do Fundeb no município de Cascavel.

um conjunto de atos individuais. Um ato é sempre o de uma única pessoa, e quando falamos de ‘atos grupais’, deve-se entender um padrão formado por atos individuais”. Não se trata de ignorar a importância dos grupos no processo político, mas é importante destacar que o Estado, as ações dos governos, a organização social, as eleições, as instâncias de participação política como os conselhos gestores, por exemplo, ganham significações não apenas pelas suas formas e estruturas, mas pela ação e significado da ação de seus indivíduos envolvidos.

Dessa forma, a ação de um indivíduo está relacionada ao meio¹⁶ e a situação¹⁷ especificada, por exemplo, em uma eleição. Neste processo existem significações que podem ser estudadas sob a perspectiva de apenas um indivíduo ou mais, por exemplo, um eleitor ou um grupo de eleitores. Como resultado poderá ser percebido intenções semelhantes ou distintas se comparado o ato de um indivíduo com relação aos atos dos outros.

Nesse sentido, pode se buscar na investigação do comportamento político os atos significativos proporcionados pelo ambiente ou espaço, ou ainda, nas características de seus agentes. Nessa investigação não se exclui a importância do grupo ou da classe pertencente, entretanto, a maior significação está nas características e personalidade de cada indivíduo.

Para isso é importante destacar a incidência de fatores exteriores e interiores que podem influenciar na ação. Esses fatores, não são significados apenas pela condição econômica ou cultural defendida por alguns pesquisadores conselhistas, mas sim pela “facilitação¹⁸”, pelo “conflito¹⁹” e pela “compatibilidade²⁰” dos atos. Estes fatores são evidenciados na ação pelo seu grau de intensidade. Dessa forma, na facilitação e no conflito a carga de intensidade é maior tendo em vista o

¹⁶ Consiste nos acontecimentos – que não o próprio ato – dentro dos quais o mesmo está incluído. (KAPLAN; LASSWELL, 1979, p. 32)

¹⁷ O conceito de uma situação implica uma referência a atos concluídos ou a ponto de serem empreendidos. Uma situação é, portanto, um estado de coisas caracterizados quanto a, 1) certo número de atores, cujos atos estão compreendidos no estado de coisas, nas suas fases iniciais ou finais; e 2) o meio dos atos em questão. O mesmo estado de coisas pode, portanto, constituir de situações diferentes, conforme o ponto de vista a partir do qual os atores, os atos e os meios são escolhidos. (KAPLAN; LASSWELL, 1979, p. 32)

¹⁸ Os atos são facilitados quando cada um deles contribui para que os outros se dirijam à sua conclusão. (KAPLAN; LASSWELL, 1979, p. 34)

¹⁹ Estarão em conflito quando houver interferência entre eles quanto àquela conclusão. (KAPLAN; LASSWELL, 1979, p. 34)

²⁰ São compatíveis quando embora não estejam em conflito uns com os outros, nenhum deles apóia os outros. (KAPLAN; LASSWELL, 1979, p. 32)

direcionamento da situação, entretanto, quando os atos são compatíveis a intensidade é menor ou quase nula.

O nível de intensidade é a força da tendência para a conclusão de atos projetados ou já iniciados. Quanto mais elevada a intensidade, maior é a parcela de energias do ator envolvida na ação e maior o ímpeto para levar os atos à fase de expressão. Consequentemente medimos a intensidade pela persistência com a qual o ato é continuado apesar de interferência. (KAPLAN; LASSWELL, p. 35)

Para compreender uma ação interessada ou disputada devemos dar atenção ao grau de intensidade desprendida nos processos de facilitação ou de conflito. Sendo assim, as decisões que são tomadas subitamente sem que tenha no mínimo uma discussão entre partes não é uma decisão que interessa aos indivíduos e aos grupos. Por outro lado, aquelas decisões que passam por um longo processo de interferência contestatória são as que representam o sentido dos agentes estarem envolvidos no processo decisório.

1.3.4 – Ação e regularidade

Weber (1995: 237) parte do pressuposto de que a regra é uma “abstração de um processo natural”, entretanto, esse processo requer uma normatização para evitar supostas “perturbações”. Esse procedimento se faz necessário, pois em uma mesma regra encontram-se distinções entre o que deveria ser e o que de fato foi observado. Sendo assim, para compreender uma ação temos que discerni-la para evitar equívocos.

Regularidades observadas e regularidades pretendidas podem de fato ser até idênticas, e, se este fosse o caso, sem dúvida, seria bom para o respectivo indivíduo. Mas, conceitualmente falando, continuam sendo duas coisas bem diferentes: uma é o fato empírico, a outra, um ideal pretendido, ou em outras palavras, uma “norma”, a partir da qual serão medidos os fatos através de uma “avaliação”. A “regra ideal”, por sua vez, pode desempenhar a sua função de duas maneiras diferentes. Por um lado (1) podemos perguntar qual seja a realidade fáctica que lhe poderia corresponder, e, por outro lado, (2) e em seguida, que medida de regularidade fáctica, através de uma pretensão causal, levou a que resultado. (WEBER, 1995: 237)

Essa seria, talvez, a grande questão a ser analisada nas pesquisas sobre a ação social, principalmente nos casos que envolvem processos de tomada de decisão em instâncias de deliberação, como os conselhos por exemplo. Entretanto, costumeiramente encontramos abordagens que não atribuem relevância à ação observada. Dessa forma, concentram-se na “avaliação” orientada pela “regularidade pretendida”.

Tomemos como exemplo as interpretações orientadas pela posição social ou classe social. Para alguns pesquisadores essas são as responsáveis pelas ações influenciadas, ou seja, o indivíduo age sob orientação de outro indivíduo que ocupa uma posição superior ou uma classe superior a sua. Nesse sentido, as interpretações dessas ações possuem um caráter terminológico de “manipulação” e “imposição” da ação de um indivíduo sobre o outro. Podemos, a partir dessa afirmação, dizer que alguns indivíduos desconhecem de fato a regra do jogo chegando ao ponto de ter a sua ação manipulada por fatores posicionais de status ou classe?

Para responder essa pergunta é importante destacar a visão de regra elaborada por Weber ao utilizar um exemplo de uma situação²¹. Ele afirma que a regra de observância da regularidade empírica não é diferente em outros casos, inclusive na observância do comportamento humano. Nessa abordagem o autor diz que a formulação de uma regra é influenciada racionalmente para atender as expectativas das hipóteses. Neste caso, serviria como ferramenta para apreender o sentido de aproximação de uma facticidade observada com o tipo-ideal.

Para o conhecimento empírico do comportamento de Robinson deveria ser levada em consideração aquela regra da “ação racionalmente orientada por um fim” em dois sentidos bem diferentes. Por um lado, ou, em primeiro lugar, como possibilidade, como partes das “máximas” de Robinson que constituem-se em objeto da investigação, portanto, como *agens* real da sua ação empírica. Por outro lado, e, em segundo lugar, como “repertório real conceitual e de conhecimento”, a partir do qual o pesquisador enfrenta a sua tarefa: o saber de um “sentido” idealmente possível da sua ação lhe possibilita o conhecimento empírico deste (WEBER, 1995: 238)

²¹ O exemplo demonstrado por Weber refere-se à “medição” de acordo com normas higiênicas. (Weber, 1995: 237)

Amparar-se exclusivamente em uma “norma”, segundo Weber, é uma posição muito vaga em termos de compreensão do “sentido”, pois o indivíduo, em certas circunstâncias:

‘apreende’ tudo isso, parcialmente (1) sem formulação subjetiva ou explícita da “regra”, de acordo com a qual ela age realmente – é natural que com certas variações -, e parcialmente (2) com o fundamento em certo uso de “afirmações de experiência” do seguinte tipo: sob determinadas condições, o Y é o resultado de X, e, parcialmente (3) porque há uma interiorização da opinião de que a “regra” é uma “norma” de validade absoluta, fato que foi o resultado da “educação” ou o de uma simples imitação que, em seguida, foi elaborada de maneira mais “consciente” pela reflexão pessoal e/ou pela “experiência de vida”. Se se afirma, pensando nos casos (2 e 3), que a respectiva regra ética, convencional ou teleológica, seria a “causa” de uma determinada ação, encontramos diante de uma expressão relativamente imprecisa: a razão não se baseia na “vigência ideal” de uma determinada norma, mas na imaginação empírica, na ideia empírica daquele que age e acredita que a norma “deveria ser válida” para seu comportamento. Esta colocação tem a sua validade referente às “normas éticas” como também para as normas cujo “deveria ser válido” nada mais é do que “algo convencional” ou algo como uma “sabedoria geral”. (WEBER, 1995: 239)

Os resultados sobre o comportamento de indivíduos, geralmente, são baseados nessa premissa, ou seja, na convencionalidade das pesquisas reportadas para uma “regra” que não permite a compreensão do sentido dos comportamentos estudados. Dessa forma, as interpretações que se orientam apenas em uma regra pretendida ou observada, como, por exemplo, afirmar que a “ação deveria ser” ou que seja uma “norma posicional”, não busca conexão nem distinção entre os dois conceitos, apesar de, aparentemente, ser a mesma coisa.

Em uma relação entre dois participantes de um processo decisório em conselhos, por exemplo, para compreender o “sentido” da ação, deve-se, inicialmente, entender se o comportamento dos dois indivíduos, em relação à “norma” está de acordo com a “ação pretendida”.

começamos com o fato empírico de que processos de determinada espécie acontecem efetivamente em ligação “imaginada” com um certo “sentido” que em todas as suas minúcias não é totalmente transparente, ou seja, é, até certo grau, pouco evidente, mas que, logo em seguida, deixamos de lado o nível puramente empírico e fazemos a pergunta: como é possível que possa ser construído o “sentido” da ação dos que participam dela de uma maneira que possa surgir uma representação mental “não-contraditória”? Procedendo desta maneira, sem dúvida, estamos fazendo uma “dogmática” do “sentido”. E por outro lado, podemos perguntar: o “sentido” que “nós” podemos “imputar” dogmaticamente a um determinado processo é realmente também aquele que estava na mente de cada um dos que participaram empiricamente nesta troca? Ou, qual foi

o sentido que cada um teve na sua mente? Ou finalmente: os participantes puseram, conscientemente, um determinado “sentido” na sua ação? E em seguida temos que distinguir dois “sentidos” do conceito “sentido” nesta altura da argumentação trata-se sempre do significado empírico do “sentido”. No nosso exemplo, o conceito “sentido” pode significar, por um lado, que os que participaram da ação queriam, de maneira consciente, comprometer-se com uma “norma” que os obriga, ou seja, que eles tiveram a opinião (subjativa) que a sua ação como tal teria um caráter de obrigatoriedade: foi fundada neles uma “máxima normativa”. Ou, por outro lado, apenas se pretende afirmar com isso que cada um dos participantes pretendia alcançar pela troca determinados “sucessos”, em relação dos quais a sua ação, de acordo com a sua “experiência”, nada mais era do que um “meio” no qual a “troca” teve um determinado “fim” (subjativo). Obviamente, é bastante duvidoso, se e em que grau, cada uma dessas duas espécies de máximas estavam presentes, ou, se no que se refere à “máxima normativa”, podemos perguntar se ela esteve presente como tal. (WEBER, 1995: 241-2)

O sentido, portanto, pode representar o cumprimento de uma norma que culmine em ações idênticas entre os indivíduos ou pode ser interpretado como uma expectativa construída subjativamente e orientada para um determinado fim. Sendo assim, questões sobre a participação política devem ser observadas pelos motivos que levam as pessoas a participar. Dessa forma poderemos compreender se as intenções dos indivíduos estão relacionadas ao dever com a coisa pública, ou atendimento às normas delegadas pelo Estado ou se buscam espaço de proposição de reivindicações de interesses.

CAPÍTULO II

2 – SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Como discutido na sessão anterior, à sociedade civil se constituiu com base em interesses para formar um corpo político superior aos indivíduos, primeiramente, centrados na manutenção da paz e na garantia da vida. No campo histórico a sociedade foi se modificando até formar uma nova institucionalidade que abarcasse uma série de grupos sociais com interesses das mais variadas formas. Objetivando encontrar espaço de reivindicação a participação política foi um dos mecanismos que promoveu as mudanças históricas ocorridas, de forma gradual, principalmente em lugares onde a contestação política se mostrou mais forte (DAHL, 1997; PUTMAN, 1996).

Ao longo do tempo as relações de organização social foram se modificando inserindo novas formas de participação. Essas novas formas - como participar de pleitos eleitorais, de assembleias, de organização sindical, de associações comunitárias, de cargos públicos, conselhos gestores, etc. – modificam também, a relação da sociedade com o Estado.

Por conseguinte, os Estados também se modificaram passando por regimes absolutistas e autoritários chegando por fim, nos regimes democráticos²². E é nos regimes democráticos que a sociedade civil ganha efetivamente espaço de ação, sendo responsável, ao longo do tempo, por diversas transformações políticas. Nesse meio, a ação de indivíduos tornou-se notória, pois seus interesses, de modo agregado, teriam em comum o enfrentamento ao Estado.

Segundo Gohn (2001), as transformações ocorridas, principalmente, na década de 70, com a ação dos movimentos populares que reivindicavam atendimento às demandas sociais incutiram o sentido peculiar do termo “participação política”.

O povo, os excluídos dos círculos do poder dominante, eram os agentes e os atores básicos da participação popular... Foi um período de luta nacional pelo acesso e reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos... Tratava-se de mudar as regras do controle social e de alterar a forma de fazer política. (GOHN, 2001, p.50)

²² Não é nosso propósito abordar as teorias das formas de governos neste trabalho. Sendo assim, partimos diretamente aos elementos que simbolizam as manifestações da sociedade civil nos regimes democráticos, em especial a democracia no Brasil.

Os sentidos dados à participação ampliaram o entendimento da lógica em torno das organizações dos indivíduos. Segundo Gohn (2001, p. 19), supostamente, “as pessoas se agrupam motivadas por interesses, o Estado administra o controle dos conflitos sociais cedendo espaços de participação, e a sociedade em contraposição ao Estado, busca a participação através da conquista”. Aparentemente é um processo simples, entretanto, os mecanismos da ação participativa dependem da relação gerada entre Estado e sociedade civil. Vejamos a seguir como foi esse processo no caso brasileiro.

2.1- O processo participativo no Brasil

A história do Brasil, tendo em vista a organização social de camadas populares, é uma tensa história de participação política, entretanto, é com a Constituição Federal de 1988 que o povo ganha nova roupagem para atuar politicamente. Inicia-se a partir daí a construção de um novo projeto democratizante onde a participação política teve seu espaço ampliado permitindo a inclusão de novos atores nos processos decisórios. Esse novo projeto ganhou força com a Reforma do Estado empreendida na década de 90 onde o Estado iniciou uma campanha de descentralização e municipalização de políticas públicas em diversos setores.

Uma das intenções era a de melhorar a prestação de serviços objetivando atender, de forma eficiente, as demandas da sociedade civil. Outro propósito deste projeto era de atribuir responsabilidades e compartilhamento à sociedade civil. Neste escopo, destacam-se o controle social, a formulação, planejamento e cogestão das políticas públicas, o acompanhamento de sua implantação, a avaliação dos seus resultados, o estabelecimento de orientações corretivas e preventivas de eventos desviantes, exigência de prestação de contas no uso dos recursos e fiscalização do cumprimento das deliberações.

Nesse sentido, muda-se, subitamente, a forma de participação política da sociedade civil que passa a ser institucionalizada e fundamental para os processos

de elaboração, discussão e controle social das políticas descentralizadas, ou seja, a sociedade civil torna-se uma sociedade política.

como consequência, durante esse mesmo período, o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático. Essa aposta deve ser entendida num contexto onde o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. Entre os espaços implementados durante esse período destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei e os Orçamentos Participativos. (DAGNINO, 2004, pag. 96).

Para Dagnino (2004), a institucionalização da democracia, desta forma, apresentava-se como um estímulo no processo de mudanças requeridas pelos movimentos sociais contrários ao regime autoritário, pois, esse projeto, mesmo que se tratando de uma proposta liberal, possibilitaria, através da participação política, alavancar o desenvolvimento da sociedade atribuindo aos novos atores o comprometimento de fortalecer cada vez mais a democracia requerida e ampliar o acesso aos processos decisórios²³.

Dessa forma, pretendia-se, de um lado, gerar maior eficiência na aplicação dos recursos referentes à descentralização das políticas públicas e, de outro lado, excluir, de vez, a centralização autoritária promovendo a inclusão de segmentos sociais organizados nas discussões e decisões de políticas públicas.

Seria então, uma possibilidade de transformação da sociedade oportunizada pelos espaços institucionalizados que viriam permitir a inclusão de diversos atores, de forma organizada, para que juntos pudessem expor suas ideias, dialogar com outras categorias representativas e deliberar sobre políticas públicas.

Entretanto, a noção de que isto seria algo tranquilo, pacífico, que nas deliberações sobressairia o bem comum em detrimento do interesse individual e que se constituiria uma unidade participacionista, como pensavam alguns estudiosos da área, gradativamente é derrubada por novas pesquisas que

²³ Evelina Dagnino em seu artigo “Sociedad civil, espacios públicos y democratización” (2002), tece duras críticas ao que ela chama de “projeto liberal”. Em trabalho posterior (2006), Dagnino retoma essa discussão reportando a relevância que a sociedade civil tem no processo de construção da democracia e da governabilidade.

demonstravam que em um processo onde inclui diferentes camadas é provável que surjam diferentes pontos de vista, ou seja, a visão e interesse de vários atores.

Isso demonstra que sociedade civil não é e nem pode ser uma categoria homogênea. Tratar a sociedade civil como ator uniforme, homogênea e com propósitos idênticos é um erro. Dagnino (2006) mostra-se indignada como alguns pesquisadores reforçam o conceito de sociedade civil generalizante.

Uma primeira insatisfação é a insistente tendência a tratar a sociedade civil como um ator unificado, sem reconhecer sua heterogeneidade intrínseca, vício recorrente na análise política latino-americana. Uma das maneiras de não somente reconhecer essa heterogeneidade, mas de expô-la de modo a contribuir para um estudo mais complexo das diferentes configurações do processo de construção democrática é identificar os distintos projetos em disputa em torno desse processo (DAGNINO, 2006: 15)

E diz mais:

Um surpreendente e estranho consenso que abarca os partidos políticos, os governos, as agências multilaterais de desenvolvimento e os próprios atores civis, indica que há uma visão hegemônica que valoriza altamente as contribuições da sociedade civil à democracia. Não obstante, por trás da aparente unidade de conceitos e propósitos ocultam-se uma diversidade de projetos e uma ideia pobre e reducionista da sociedade civil, que é cada vez mais reduzida a um amorfo 'Terceiro Setor' em que cabem todos os tipos de associações civis, entendidas como entidades privadas para a ação pública (limitadas a 'serviços para terceiros'); desse modo, perdeu-se o perfil crítico que a ideia de sociedade civil continha em meados dos anos de 1990. (DAGNINO, 2006: 21-22)

A participação política no Brasil, assim como na América Latina, não pode ser entendida sem atribuir relevância ao papel da sociedade civil. Portanto, para Dagnino, deixar que a sociedade civil se resuma a uma rele conotação de Terceiro Setor é desfazer toda a história da construção democrática na América Latina, das lutas e conquistas dos movimentos populares, das transformações forçadas de regimes autoritários para regimes democráticos. Essa visão minimalista de sociedade civil é, segundo ela, o propósito do projeto neoliberal.

a sociedade civil não é um ator coletivo homogêneo (...) é um conjunto heterogêneo de múltiplos atores sociais, com frequência opostos entre si, que atuam em diferentes espaços públicos e que, via de regra, têm seus próprios canais de articulação com os sistemas políticos e econômicos. Isso quer dizer que a sociedade civil está entrecruzada por múltiplos conflitos e que ela é, em todo caso, uma 'arena de arenas'(...) e não um território de convivência pacífica e não conflituosa (DAGNINO, 2006: 23)

Posicionar a sociedade civil em termos heterogêneos, em constante interação objetiva ou subjetiva de interesses, acionados em instâncias deliberativas ou espaços específicos de participação política nos permite compreender o avanço que esta conquistou ao longo do tempo. Pelo entendimento de Dagnino, a conquista de espaços foi obtida à custa de muitas lutas sociais.

Dessa forma, a análise de consensos e conflitos pode ser percebida nos interesses individuais. Sendo assim, a inovação que se tem nesses espaços é a cultura da contestação, de disputa por poder, do controle objetivo, das expectativas subjetivas, do corporativismo, da tutela, da mediação e da manipulação. Essas ações só encontram sentido compreensível nas práticas individuais, nas tomadas de posição de cada indivíduo. Portanto, assim como não se pode atribuir uma hegemonia à sociedade civil, de forma igual, não se pode achar que todos os agentes são iguais. Essa visão não significa mais do que uma posição ideológica ou utópica que já discutimos em seção anterior. Entretanto, não é desmerecida a luta por participação política, pois o envolvimento de indivíduos não ficou limitado em ações assistenciais e comunitárias, ou de conotação de Terceiro Setor, mas expandiu para campos dos movimentos sociais que reivindicavam espaço para apresentar suas demandas e incluí-las nas agendas de decisão política. (GOHN, 2001).

2.2- Os conselhos gestores

Para Gohn (2001, p. 07) os conselhos gestores são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”. Esses espaços são campos onde indivíduos oriundos de diversos segmentos da sociedade encontram-se para decidir sobre políticas públicas. Para Dagnino (2002), os conselhos viabilizam a inclusão de novos atores ampliando a participação política. Segundo ela, esse é o melhor meio da sociedade civil exercer a cidadania e estreitar as relações com o Estado esse é o campo de exercício da cidadania e de aproximação com o Estado.

Nesta nova conjuntura os conselhos gestores municipais e estaduais, juntamente com as audiências públicas e as plenárias do Orçamento Participativo foram inseridos como expressão de novos campos institucionalizados, onde a abertura para a participação política contribuiu para que diversas pessoas tivessem oportunidade de deliberar sobre políticas públicas de interesses coletivos universais e/ou setoriais.

Constituídos por necessidade do Estado ou por pressão da sociedade civil, os conselhos gestores modificaram o desenho gerencial democrático no Brasil, pois até então, a participação política, quando existiu, se resumia apenas ao voto. Segundo Gohn (2001), os conselhos iniciados após a década de 1970, que servem de referencial para os conselhos atuais se caracterizam sob três formas distintas:

1) criados pelo próprio poder público Executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares; 2) os conselhos populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociação com o poder público; 3) os institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis originárias do poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil. (GOHN, 2001, p.70)

A partir da Constituição Federal de 1988, os conselhos passaram a ser obrigatórios em todos os níveis de governo, vinculados ao repasse de recursos do governo federal para os governos estaduais e municipais. Com isso procurava-se viabilizá-los no processo de democratização, gestão e aumento da eficiência das políticas sociais.

Surgem então diversos conselhos, classificados por área cada qual relacionado a interesses e finalidades de uma política pública específica, ou então relacionado ao reconhecimento de grupos sociais e suas demandas.

Mas como deveriam ser esses conselhos? Essa pergunta estaria relacionada à questão de um eventual empoderamento da sociedade civil, pois isso não implicaria apenas na responsabilidade dada aos conselhos, implicaria também, na redistribuição de poder.

No campo institucional a estratégia estaria, de um lado, em torno de limitações normativas propositadas em regulamentar as finalidades dos conselhos – deliberativo ou consultivo –, e de outro absorver os diversos segmentos sociais em

torno das mais variadas políticas públicas – conselhos temáticos, semi-representativos, deliberativos, abrangentes, permanentes, paritário.

No campo sociológico, os conselhos abriram espaço para diversos questionamentos. Alguns pesquisadores estudam sua eficiência dada ao grau de contestação pública ou o poder de manipulação dos governos. Outros tratam do tema como modelo de gestão democrática, mecanismos de educação cívica, arena de conflitos, canais de mediação, empoderamento da sociedade, enfim, os estudos tornaram-se objetos de análise tão diversificados quanto à própria diversificação desses conselhos.

Os conselhos gestores são analisados quanto às novidades e inovações que trouxeram, assim como às suas metas, problemas, obstáculos, desafios políticos e impactos na gestão das políticas sociais urbanas. Destacam-se nas inovações o fato de os conselhos conterem a possibilidade de reordenação das políticas públicas brasileiras na direção de formas de governança democrática. Nos municípios, os conselhos municipais temáticos são analisados como um dos principais resultados das recentes reformas municipais; elas têm buscado instaurar um regime de ação política de tipo novo, com uma maior interação entre governo e a sociedade. (SANTOS JR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004, p.83)

Pode-se dizer que os conselhos tornaram-se instrumentos efetivos na gestão local, pois “espera-se que a existência dos conselhos fortaleça a capacidade da sociedade de controlar os mecanismos e critérios do uso dos recursos públicos, e como consequência sejam mais democráticas as decisões de distribuição do bem-estar social realizada pelas políticas públicas” (SANTOS JR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004, p.13).

Por outro lado, sua eficiência é questionada por parte de alguns teóricos. A falta de organização de alguns grupos; a concentração de recursos culturais, econômicos, ideológicos e de informação em posse de alguns segmentos, principalmente nas bases governamentais, que se utilizam destes artefatos para controlar os processos de tomada de decisão. Mesmo com esses eventuais problemas, os conselhos não deixam de serem mecanismos de participação democrática.

Com a Constituição de 1988 e com a Reforma do Estado responsáveis, pela descentralização das políticas públicas, os conselhos passaram a ser obrigatórios em todos os níveis de governo onde houvesse repasses de recursos do governo federal para os governos estaduais e municipais.

O número de conselhos está crescendo progressivamente dado o fato de serem exigências da Constituição. Entretanto, para sua implementação, eles dependem de leis ordinárias estaduais e municipais. Em algumas áreas essas leis já foram estabelecidas ou há prazos para sua criação. Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois relacionam-se ao processo de formação das políticas e tomada de decisões. Com os conselhos gera-se uma nova institucionalidade pública, pois eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas. (GOHN, 2002: p. 22)

Assim, os conselhos foram inseridos praticamente em todos os municípios.²⁴ Essa disseminação participativa em praticamente todos eles é vista por alguns pesquisadores como positiva, pois garante a possibilidade de participação dos indivíduos na construção e decisão de políticas públicas de seu interesse. Sendo assim, os conselhos são espaços de ação onde indivíduos e grupos podem ampliar os ganhos em torno dos direitos civis, políticos e sociais.

2.2.1- Expectativas da participação em conselhos

Os conselhos são mecanismos importantes no controle social, pois a requisição constitucional é para que haja paridade entre poder público e sociedade civil. Primeiramente, essa normativa se configura como um avanço qualitativo na efetivação e eficiência das políticas públicas, pois se pretende que, dessa forma, os conselheiros possam exercer controle sobre as ações do Estado. E em um segundo caso os conselhos permitem que os novos atores possam propor e avaliar as políticas que lhes afetam diretamente, ou seja, atuar em políticas específicas de seu interesse.

Para Caccia-Bava apud Gohn (2002), os conselhos estão atrelados à reaglutinação dos direitos fragmentados pelo projeto neoliberal, pois possibilitam o encontro e a construção de uma unidade por parte dos segmentos que neles participam.

²⁴ (Carvalho & Teixeira, 2000; Abramovay, 2001; Gohn, 2002; Tatagiba, 2005; Dombrowski, 2007).

Os conselhos gestores apresentam muitas novidades na atualidade. Já destacamos, entre outros fatores, que eles são importantes porque são frutos de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Caccia-Bava (2000) também destaca a importância da criação dos conselhos setoriais de gestão, como conquista dos movimentos sociais. Esse autor afirma que os conselhos 'têm criado a possibilidade do encontro e da construção de uma visão conjunta por parte das entidades que deles participam. Essa visão conjunta vai no sentido de afirmação de direitos' (2000, p. 50). Ou seja, se o Estado e as políticas neoliberais "desconstroem" o sentido do público, retirando sua universalidade, remetendo para o campo do assistencialismo e da lógica do consumidor usuário de serviços, os conselhos têm a possibilidade de reaglutinar esses direitos fragmentados, reconstituir os caminhos de construção da cidadania que está sendo esfacelada. (GOHN: 2002: pag. 26)

Os conselhos gestores possibilitam ultrapassar a normativa constitucional e agir no campo da garantia dos direitos, pois segundo Gohn (2001, p. 36) este "é um espaço para o debate, face a face, dos problemas coletivos da sociedade, diferenciado do debate no espaço estatal propriamente dito". Dessa forma, a sociedade civil pode, nessa esfera, lutar contra as pretensões do modelo neoliberal operando no processo de condução das políticas públicas para o atendimento de suas demandas.

Os conselhos, além de poder influenciar nas tomadas de decisões, podem, como mecanismos de controle social, fiscalizar as políticas públicas buscando a otimização dos governos nas suas esferas nacional, estadual e municipal.

Assim, a vigilância na prestação de contas de aplicações orçamentárias e financeiras e o cumprimento de metas e objetivos contidos nas peças orçamentárias como os Planos Plurianuais e as Leis de Diretrizes Orçamentárias implicam em maior controle sobre as ações do Estado. Nesse sentido, os conselhos são os campos do agir objetivo, pois a ação dos conselheiros é a ação prevista no regulamento que orienta o caminho de sua participação.

2.2.2- Controvérsias nos conselhos

Entender que os conselhos configuram como mecanismos de transparência, cogestão e campo de vigilância dos direitos é uma visão positiva do ponto de vista teórico e ideológico, entretanto, a realidade demonstra outra situação que instiga pesquisadores na área. Problemas relacionados a falta de cumprimento dos

regulamentos e tomadas de decisões distintas do previsto conduzem as análise sobre a participação em conselhos para outro campo.

Nessas análises são questionadas as falhas nos processos decisórios. Entretanto, o que se tem observado é que nos conselhos existem falhas na representatividade, evidências de mecanismos tradicionais oriundos da política “velha”, distribuição desigual de recursos, ausência de canais informativos e de capacitação, descumprimento normativo, falta de poder decisional e excesso de poder posicional²⁵.

Segundo Teixeira (2000) a disseminação de conselhos não é sinal de qualidade. O autor enfatiza que a existência desses nos municípios brasileiros, na grande maioria das vezes, é para cumprir com exigências constitucionais e garantir verbas de transferências da União. Assim, não existe um propósito em deliberar, fiscalizar e decidir, mas garantir que os municípios não percam recursos financeiros.

Outro problema apontado por Teixeira está na representatividade dos conselhos gestores. A distribuição delas não é exatamente paritária. Não se trata unicamente de distribuição numérica, mas distribuição de condição de acesso a informações, disponibilidade de tempo, capacitação técnica e política. Teixeira aponta ainda, para a falta de autonomia dos representantes governamentais que, na maioria das vezes, participam das deliberações orientados e comprometidos com os interesses do governo ao qual representam.

Essa mesma visão é compartilhada por Fuks e Perissinotto (2006) em análise dos conselhos gestores do município de Curitiba, no Estado do Paraná.

Entre os conselhos gestores de políticas sociais em Curitiba, identificamos, ao menos, um ponto de convergência: há um claro predomínio dos gestores em todos os momentos do processo decisório. A esse respeito, o Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (CMSC) é o que apresenta a mais bem equilibrada distribuição de iniciativa política. Ainda assim, pode-se facilmente perceber que, embora em minoria, os atores governamentais controlam a iniciativa do debate neste conselho. Isso ocorre, em parte, devido ao papel central que o gestor tem ocupado na mesa diretora, na permanente condição de presidente do conselho, abrindo, frequentemente, o debate referente aos assuntos em pauta nas reuniões. Isso também revela o peso do conhecimento técnico na dinâmica da instituição, que confere aos assessores técnicos um papel decisivo na disseminação da informação a respeito das ações e dos programas governamentais, assim

²⁵ Essas abordagens podem ser encontradas nas pesquisas de Teixeira, 2000; Abramovay, 2001; Tatagiba, 2005; Fuks, Perissinotto e Souza 2006, e Ottmann, 2006.

como dos aspectos técnicos envolvidos em assuntos específicos de interesse do conselho. (FUKS & PERISSINOTTO, 2006: pag. 70)

Mesmo tendo evidenciado o predomínio dos conselheiros governamentais, Fuks e Perissinotto identificaram no conselho de saúde uma arena de debates. Entretanto, segundo esses autores, mesmo que o debate seja salutar nas deliberações, a concentração de recursos técnicos permite maior participação e decisão por parte dos conselheiros governamentais.

Sendo o usuário o segmento da sociedade civil que mais atua no momento do debate e que mais gera controvérsia, identificamos a seguinte dinâmica na reunião do conselho: 1) fazendo uso de recursos cognitivos e das prerrogativas dos cargos que ocupam, os atores estatais lideram as discussões, apresentando os assuntos da pauta, esclarecendo questões de ordem técnica, divulgando informações governamentais, enfim, abrindo o debate; 2) os usuários apresentam-se como interlocutores e, em certas circunstâncias, contrapõem (apoiados pelos trabalhadores) seus argumentos aos dos gestores. Portanto, o usuário e o gestor são segmentos ativos não apenas no sentido de participarem do debate, mas também porque lhe conferem a qualidade de confrontação de ideias. (FUKS & PERISSINOTTO, 2006: pag. 70)

Essa confrontação de ideias é a confrontação de interesses. Vejamos a distribuição de segmentos e a quem representam. Aos técnicos e gestores, de longe se pode afirmar que possuem interesses exclusivamente valorativos. Estes são dotados de um saber que lhes permitem, antes de tudo, ocupar os cargos no governo. Esse é um ponto primordial para compreender o sentido da ação destes indivíduos, pois podem ocorrer duas coisas: 1) o sentido de sua ação pode estar relacionado ao seu plano subjetivo – que pode significar muitas coisas, mas deixamos uma mais evidente que é estar no governo – por outro lado, o plano objetivo é mais do que a regulamentação que determina a presença deste indivíduo nestas instâncias, mas o plano objetivo do poder exercido pelo gestor maior – considerando que é um governo municipal, então seria a figura do prefeito -, pois neste plano pode se encontrar posições relacionadas à política eleitoral ou os compromissos firmados em campanha; 2) de outro lado, os usuários estão na representação de partes receptoras de políticas públicas, neste caso, a política de saúde. Essa é uma coisa que interessa a grande maioria da população. Entretanto, a relação do representante com os representados ainda deixa a desejar em termos de compreender o sentido da representação, pois é um interesse muito amplo,

dessa forma, a defesa pela qualidade da saúde pode significar uma representação de valor como pode ser uma representação de interesses.

As problemáticas pertinentes aos conselhos não param por aí. Abramovay (2001) ao pesquisar os conselhos de desenvolvimento rural percebeu falhas legais, pois mais da metade dos conselhos não especificam o tempo de mandato dos conselheiros. Outro problema identificado pelo autor é presença de políticos, sindicalistas e cooperativas que buscam nesses conselhos uma forma de captação de recursos federais. Dessa forma, os indivíduos que participam destes conselhos têm como objetivo a aquisição de seus interesses. Por outro lado, a lacuna de compreensão dos motivos da não participação de agricultores associados às cooperativas ou sindicatos pode ser explicada pela visão de Lindblom (1981), já discutida em sessão anterior.

É bem verdade que o método de composição do conselho embute um permanente risco de burocratização: no Paraná, 55% dos conselhos não especificaram o tempo de mandato de seus participantes. Apesar disso, os conselhos frequentemente permitem expressão pública de uma organização difusa e capilar de pequenas associações locais, grupos de agricultores mais ou menos formalizados voltados à venda de produtos, ao uso de equipamentos em comum, formas de agregação social na maior parte das vezes pouco conhecida e pouco documentada. Talvez o mais importante desafio histórico dos conselhos de desenvolvimento rural esteja na valorização desta vida associativa no meio rural que não se confunde com as organizações formais como os sindicatos e as cooperativas, mas que forma o substrato que lhes dá sentido e consistência. Um conselho marcado fundamentalmente pela presença de políticos, de sindicalistas, de cooperativas e com tímida participação de agricultores das associações locais corre fortemente o risco de não ser mais que uma fraca correia de transmissão pela qual passam recursos. (ABRAMOVAY, 2001: pag. 130)

A burocracia é outro fator que exerce força nas posições pretendidas e as posições tomadas, pois a regulamentação é impessoal. Isso pode estar relacionado aos projetos iniciais das formações dos conselhos gestores como aponta Gohn (2001). Os regimentos internos, as leis e todas as ações normativas limitam os conselhos. Essa situação é percebida na pesquisa realizada para este trabalho

Segundo Ottmann (2006), os conselhos configuram, no Brasil, como mecanismos de cooptação, clientelismo e patronagem. Em seu estudo sobre participação política em municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores, o autor evidencia a participação ligada à troca de favores tendo finalidade eleitoreira. Para Ottmann, a superação do problema da participação política no Brasil

acontecerá quando o país reduzir seus índices de pobreza, pois esse fator desvirtua a participação dando-lhe conotação de canal direto de trocas de benefícios e favores mediados por líderes políticos.

É evidente que, na visão de pesquisadores conselhistas, as práticas nos conselhos não são exatamente como deveriam ser. Os regulamentos são constantemente violados e as tomadas de decisões visam atender as expectativas de alguns participantes. Dessa forma, os conflitos e as lutas por espaço nos conselhos caracterizam a ação individual por interesse como foi demonstrado por Abramovay (2001). Entretanto, as evidências não são suficientes para compreender o sentido da ação dos indivíduos, apenas supor que os resultados de pesquisas sobre esse tema levam a crer que a ação individual é responsável pelas falhas ou violações do regulamento objetivo.

Outra característica evidente é que, ao supor, que os conselhos são mecanismos de interesses de bem comum, o agir dos conselheiros seja um agir racional com relação a valores, pois a vontade de todos é a vontade de cada indivíduo, entretanto, essa suposição não ultrapassa a possibilidade de ser assim, ou seja, é uma suposição de crença que pode ter sua alimentação nas experiências dos regimes autoritários que restringiam a ação participacionista.

CAPÍTULO III

3- O CONSELHO DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE CASCAVEL

Apesar de inúmeros estudos sobre a participação política, ainda temos muito que compreender sobre esse processo, principalmente, no que tange a tomada de decisão. É sabido que os conselhos gestores são instâncias onde indivíduos se encontram para decidir, fiscalizar ou acompanhar o andamento das políticas públicas. Para compreender esse processo, segundo Lindblon (1981, p. 08) “é preciso entender as características dos participantes, os papéis que desempenham, a autoridade e outros poderes que detêm, como lidam uns com os outros e se controlam mutuamente”.

Em uma instância participativa, como o conselho, existem vários tipos de participantes, e cada um deles age de uma forma, no entanto, isso não é significado de que não se tenham compatibilidades de ações, mas isso também não quer dizer que as formas de ações sejam idênticas ou imbuídas dos mesmos propósitos, pois segundo Lindblon (1981, p. 08) “das muitas diferentes modalidades de participantes cada um exerce uma função especial: os cidadãos comuns, os líderes dos grupos de interesse (...) servidores públicos, técnicos e homens de negócios”. Sendo assim, compreender o que o processo decisório significa para os indivíduos nesta complexidade não é tarefa fácil. No entanto, tendo em vista a discussão conceitual weberiana apresentada no primeiro capítulo deste trabalho, entende-se, em princípio, que os indivíduos agem por motivações que precisam ser compreendidas e interpretadas pelo pesquisador. Portanto, neste capítulo procuramos demonstrar como esses indivíduos agem e interagem na tomada de decisão.

Nesse processo relacional os indivíduos interagem objetivando êxito em suas decisões. Nesse sentido, nossa suposição é que para a ação de indivíduos em instâncias de participação o foco está na possibilidade de inclusão de suas (ou dos grupos que representam) expectativas nas pautas de tomada de decisão, pois “as agendas são determinadas em grande parte pela interação de pessoas que disputam entre si a respeito dos termos da sua cooperação” (LINDBLOM, 1981, p. 09)

Portanto, para confirmar essa hipótese, inicialmente, é necessário entender o funcionamento destas instâncias. Dessa forma, poderemos verificar se a participação nos conselhos possibilita a inclusão de demandas em suas pautas e se

é este o objetivo pelo qual os indivíduos inseridos neles se propõem a participar. Sendo assim, analisaremos a participação dos conselheiros do Conselho do Fundeb²⁶ do município de Cascavel nos processos de tomada de decisão.

Este conselho tem como responsabilidade maior acompanhar e controlar os recursos aplicados na educação municipal. Para isso, as funções atribuídas a ele estão previstas no § 9º e 13 do art. 24 e o Parágrafo Único do art. 27 da Lei Federal nº 11.494/2007. Dessa forma, o conjunto de atribuições do conselho compreende:

acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundeb; supervisionar a realização do censo escolar; acompanhar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação; instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas; acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da Prestação de Contas desses Programas, encaminhando ao FNDE²⁷ o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, acompanhado de parecer conclusivo e, ainda, notificar o órgão Executor dos Programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos.(BRASIL, 2007)

No ano de 2011 duas novas Medidas Provisórias acrescentaram mais atribuições. Dessa forma o conselho passou a acompanhar e controlar a transferência e aplicação de recursos destinados à recuperação da estrutura física²⁸; e acompanhar e controlar a transferência e aplicação de recursos destinados à construção de novos estabelecimentos de educação infantil²⁹.

É importante reportar que o conselho do Fundeb não é deliberativo. Sendo assim, mesmo acompanhando e controlando o orçamento da educação, não tem poder de administrar, decidir ou vetar os recursos. Seu poder fica limitado apenas a

²⁶ O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS - é uma determinação contida no art. 24 da Lei Federal nº 11.494/2007. Essa Lei versa sobre o Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – foi criado, em substituição ao fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. (BRASIL, 2007)

²⁷ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

²⁸ Art. 5º da MP nº 530, de 25/04/2011.

²⁹ Art. 7º da MP nº 533, de 10/05/2011.

apontar eventuais irregularidades e emitir relatório parcial e conclusivo às autoridades competentes³⁰.

3.1- Composição e segmentos do Conselho do Fundeb

De acordo com o inciso IV do art. 24 da Lei Federal nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007), o conselho municipal de acompanhamento e controle social do Fundeb, nos municípios, deve ter uma composição mínima de nove membros, sendo dois deles, exclusivamente, representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; um representante dos professores da educação básica pública; um representante dos diretores das escolas básicas públicas; um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública; dois representantes dos estudantes da educação básica pública, sendo que um deles seja indicado por entidade de estudantes secundaristas.

Inicialmente, a composição do conselho do Fundeb de Cascavel foi constituída pela Lei Municipal nº 4.588/2007 (CASCAVEL, 2007), que criava e regulamentava o conselho no município. Nesta lei a representatividade foi distribuída entre dez segmentos pertencentes ao poder público municipal e membros de organizações relacionadas à educação, sendo eles:

1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação, indicado pelo Poder Executivo Municipal; 1 (um) representante dos professores das escolas públicas municipais; 1 (um) representante dos diretores das escolas públicas municipais; 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas municipais; 1 (um) representante dos servidores dos centros municipais de educação infantil; 1 (um) representante dos pais de alunos das escolas públicas municipais; 1 (um) representante dos pais de alunos dos Centros Municipais de Educação; 1 (um) representante do Sindicato dos Professores Municipais de Cascavel; 1 (um) representante do Conselho Tutelar; 1 (um) representante da Câmara Municipal de Cascavel. (CASCAVEL, 2007)

³⁰ Art. 21º. Nos casos de falhas ou irregularidades, o Conselho deverá solicitar providências ao chefe do Poder Executivo e, caso a situação requeira outras providências, encaminhar representação à Câmara Municipal, ao Tribunal de Contas do Estado e ao Ministério Público. (CASCAVEL, 2011b)

Entretanto, visando adequar a composição às exigências da Lei Federal nº 11.494/2007, que determina que o poder público deva ser representado por dois conselheiros, a Lei Municipal nº 5.065/2008 revogou a lei anterior.

Nessa nova composição o poder público municipal priorizou a representatividade de membros ligados à secretaria municipal de educação. Além disso, foi acrescentada, a partir da proposição do presidente do conselho, a representatividade de estudantes da educação básica pública com dois conselheiros, também foi alterada a nomenclatura da representatividade dos pais de alunos ficando então com a seguinte composição:

2 (dois) representantes da Secretaria Municipal de Educação; 1 (um) representante dos professores da educação básica pública ; 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas; 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; 1 (um) representante dos servidores dos centros municipais de educação infantil; 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas; 1 (um) representante do Conselho Tutelar; 1 (um) representante da Câmara de Vereadores; 1 (um) representante da diretoria do sindicato dos professores municipais de Cascavel. (CASCABEL, 2008)

No ano de 2011, novamente, por proposição do presidente, a composição do conselho foi alterada. A Lei Municipal nº 5.954/2011 revogou a Lei Municipal nº 5.065/2008 e acrescentou mais duas novas representações. Dessa forma, o conselho passou a contar com quinze representantes tendo a seguinte composição:

2 (dois) representantes da Secretaria Municipal de Educação; 1 (um) representante dos professores da educação básica pública ; 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas; 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; 1 (um) representante dos servidores dos centros municipais de educação infantil; 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas; 1 (um) representante do Conselho Tutelar; 1 (um) representante da Câmara de Vereadores; 1 (um) representante da diretoria do sindicato dos professores municipais de Cascavel; 1 (um) representante do Conselho Municipal de Educação; 1 (um) representante da diretoria do sindicato dos servidores municipais de Cascavel - SISMUVEL. (CASCABEL, 2011b)

Pelas alterações na composição do conselho do Fundeb percebe-se que esta contempla a participação de segmentos acima do exigido pela Lei Federal nº 11.494/2007. Isso poderia significar um avanço em termos de espaços de

participação, no entanto, ao analisar as representações percebemos que a grande maioria delas é vinculada ao poder público municipal. Dessa forma, não se tem clareza de quais segmentos são oriundos da sociedade civil. Sendo assim, algo nos instiga: como os conselheiros se comportam tendo em vista seus vínculos com o poder público³¹? Para compreender isso, é necessário conhecer as formas de composição do conselho do Fundeb, quem são os conselheiros, as instâncias que cada um representa, seus vínculos sociais, o processo de escolha deles, suas ações individuais e suas interações com o segmento e com outros membros deste colegiado, pois assim, possivelmente, poderemos compreender os motivos que cada um trás consigo para os processos de tomada de decisão.

Para entendermos a formação do conselho por representatividade³² analisamos os documentos e leis que tratam desta questão e entrevistamos os conselheiros. Nas entrevistas perguntamos sobre os segmentos que representam, seus trabalhos e funções neles, a forma de escolha de conselheiro, a organização do segmento e os processos de comunicação entre representante e representado no que tange a tomada de decisão dos conselheiros.

Os conselheiros representantes da Secretaria Municipal de Educação são indicados pelo secretário municipal de educação por dois motivos: 1) atender os dispositivos legais que determinam que este segmento faça parte do conselho e, 2) para que a secretaria possa acompanhar as ações do conselho visando aprimorar a gestão e evitar possíveis desgastes com a prestação de contas. Para uma das entrevistadas deste segmento, esses representantes desempenham papel de fiscalizador como todos os conselheiros, portanto possuem autonomia para agirem no conselho.

Eu gostaria de relatar é que em nenhum momento a gente teve vedação, por ser da secretaria de educação, de se omitir em falar. A minha posição como professora sempre foi de falar o que eu penso, aquilo que eu defendo, que eu argumento enquanto educação e sempre procuro colocar de uma forma legalista (...) eu nunca tive problemas por ser da secretaria, por se dizer assim, 'você é da secretaria e você não pode falar isso, você não pode criticar, você não pode questionar'. Pelo contrário, sempre

³¹ Ao entrevistar os conselheiros percebemos que a maioria são servidores públicos. Dessa forma, mesmo que no conselho tenham a finalidade de representar seus segmentos fica o questionamento sobre a conotação de representação da sociedade civil. Isso é respondido por muitos pesquisadores no que tange a paridade das composições nos conselhos.

³² A caracterização da representatividade apresenta-se aqui apenas para entendimento da atuação dos conselheiros em relação aos segmentos que representam, portanto, o conceito não será aprofundado neste estudo.

tivemos essa liberdade, cada conselheiro, lógico, administrou da forma que vê a atuação. (Entrevistado nº13)

Dos entrevistados deste segmento duas continuam na secretaria. Uma é diretora pedagógica do departamento de educação especial e a outra exerce a função de encarregada de gestão sendo responsável pelas APPSs, formação pedagógica, conselho do Fundeb e conselho municipal de educação. A terceira entrevistada exerceu a função de diretora pedagógica sendo responsável por todas as ações que envolvem o currículo e a proposta pedagógica do município. Atualmente é diretora do Centro Paulo Freire onde é responsável pela Educação de Jovens e Adultos - EJA.

Os canais de comunicação entre os conselheiros e o segmento são constantes, principalmente no que tange as decisões no conselho, pois muitas vezes outros funcionários da secretaria são questionados pelos próprios conselheiros deste segmento. Para uma das entrevistadas isso é importante, pois fortalece a secretaria e articula para que o aprimoramento seja constante.

Muitas vezes chamávamos nossos colegas de trabalho da secretaria para prestar esclarecimentos sobre determinadas dúvidas. E muitas vezes eles eram questionados por mim sobre essas dúvidas, pois eu estou no conselho como conselheira e tenho que exercer o meu papel como tal. Os questionamentos sempre foram bem aceitos, pois eu procuro demonstrar o que a lei diz sobre os direcionamentos dos recursos do Fundeb, então eles sempre viram esse posicionamento como positivo para a secretaria. (Entrevistado nº13)

No entanto, outra entrevistada contrapõe a afirmação de autonomia. No seu ponto de vista, o mandato é desgastante, pois envolve posições contraditórias entre o representante, os representados e o agregado.

Separar o conselheiro da representatividade não é fácil. Eu poderia me posicionar como conselheira, mas havia uma distorção muito grande das pessoas que estavam ali. Me questionavam como se eu estivesse no banco dos réus como se a responsabilidade fosse minha. Da mesma forma que eu poderia argumentar favorável a SEMED eu também tinha o direito de argumentar contrário. Não quer dizer que todas as ideias que permeiam a SEMED eram minhas, mas também não me eximia da minha parcela. Tinha coisas que eu não sabia responder, não poderia responder e nem queria responder sobre aquilo. Misturam você como conselheiro com a função que você ocupa, eu acho isso injusto. (Entrevistado nº09)

Essas são posições diferentes e divergentes sobre a representatividade. Questionada sobre isso, uma das conselheiras relatou que procura agir de acordo com a legislação. Dessa forma, sua atuação no conselho é orientada pelos regulamentos. Isso lhe dá autonomia para questionar o gestor procurando direcionar os caminhos mais promissores à secretaria e à educação. Instigada sobre a sua entrada no conselho respondeu da seguinte maneira:

No meu caso, quando eu assumi a suplência do Fundeb, a fala que eu ouvi foi a seguinte: 'vou colocar você lá porque lá ninguém dá certo, ninguém para lá, eu quero ver se você tem competência para você parar lá'. Foi bem dessa forma que eu ouvi. Foi um convite meio que 'duvido que você vai conseguir'. E pelo contrário, a gente conseguiu, junto com outro conselheiro, que hoje é vereador, organizar, mostrar e dar outra cara para este conselho. Então isso foi muito bom, mas choramos muito, pois foi muita repressão. (Entrevistado nº13)

A diferenciação de posição no conselho, para estes conselheiros está associada aos os momentos e vínculos na secretaria, pois as formas de agirem no conselho estão relacionadas aos motivos que os conduziram até lá. No entanto, outra entrevistada relata que, além disso, a relação com os demais conselheiros estava atrelada ao descontentamento de algumas pessoas com a secretária de educação da época e isso acabava repercutindo em sua atuação pelo segmento.

Às vezes o meu posicionamento não agradava você, mas você é uma pessoa bem articulada no conselho, então eu não gosto do trabalho que você faz no departamento pedagógico. Com o descontentamento com minha superior no momento acabava respingando em mim, e isso era inevitável. Mas eu era conselheira, eu também via notas e também achava notas erradas. E meu posicionamento em relação a isso era como conselheira, eu também questionava as irregularidades, mas as pessoas não viam isso, ou não queriam ver isso. (Entrevistado nº09)

Para uma conselheira de outro segmento essas relações são confirmadas sob a justificativa da forma como os secretários tratam os conselheiros, pois os momentos são instáveis e dependem muito da articulação da secretaria com o conselho.

Eu já passei por todas as experiências possíveis dentro do conselho, já passei por um momento que nós fomos cassados, já passei por momentos de dificuldades com o secretário, já passei por momentos que as informações eram restritas, já passei por momentos que a secretaria recebeu o conselho de braços abertos. Esses momentos foram vividos numa caminhada, mas sempre avançando. (Entrevistado nº12)

Outra observação é que esses conselheiros demonstram pleno domínio técnico dos balancetes financeiros, da legislação da Lei Fundeb e documentação escolar. Isso facilita na argumentação de questionamentos entre conselheiros, entre conselho e gestão e entre conselho e convocados. Outra conselheira da SEMED relata que isso é fator de vantagem para o seu segmento.

Na secretaria nós temos acesso às informações mais rápidas, então às vezes, ficamos sabendo de alguma coisa primeiro que os outros conselheiros. Isso é uma vantagem, não no sentido de privilégios, mas de poder repassar para o conselho de forma mais clara. (Entrevistado nº21)

A utilização dos conhecimentos dos conselheiros deste segmento subsidia o conselho em alguns momentos, principalmente nos momentos de esclarecimentos técnicos, no entanto, as argumentações de cunho político não obtêm êxito quando manifestadas por eles. Esse é um dos pontos que distinguem as posições tomadas destes representantes no conselho.

Os representantes dos Professores da Educação Básica Pública são profissionais que atuam em sala de aula nas escolas públicas municipais. A participação deste segmento no conselho está relacionada aos dispositivos da lei Fundeb que determina que tenha essa representatividade. A escolha dos conselheiros ocorre em assembleia de professores organizados pelo sindicato da categoria. Os professores são estimulados a representar o segmento e os que se propõem à função passam pelo processo de eleição. Para a conselheira entrevistada, sua escolha se deu em função do tempo de militância em defesa da educação, seus conhecimentos e a habilidade na articulação com outros segmentos, inclusive o sindicato. Nesse sentido, para ela, os professores sabiam que estariam bem representados no conselho.

Eu fui eleita pelo segmento dos professores. Estou há dois anos no conselho. Nossa categoria é muito desunida, pois tem muita rotatividade de pessoal. Eu fui escolhida porque tenho conhecimento e habilidade para trabalhar isso com a prática, então, pela minha postura os professores sabem que estarão bem representados no conselho. Os professores sabem que eu vou brigar, vou lutar por eles como professora e sindicalista. Então isso fez com que eu fosse escolhida, mas primeiramente, para ser conselheira tem que se predispor. (Entrevistado nº08)

Por outro lado, reportou a desarticulação política do segmento, pois a comunicação entre eles ocorre apenas em momentos propiciados pelo sindicato. Dessa forma, as reivindicações da categoria não são apresentadas de forma organizada.

Nosso segmento já foi bem organizado, passou por um período de desunião e agora estamos tentando reorganizar novamente, mas não é uma tarefa fácil. A comunicação entre o segmento é feita apenas nas reuniões organizadas pelo sindicato, mas as reuniões são apenas com os representantes de escola. As assembleias só acontecem quando tem alguma pauta maior. (...) Mas sempre chegam algumas reivindicações e denúncias para nós. Sempre que isso acontece levamos ao conselho e pedimos providências. Algumas vezes somos chamados para verificar a situação de algumas escolas e CMEIs. (Entrevistado nº08)

Para essa conselheira, isso é fator de desmobilização que, no seu ponto de vista, está associado às condições precárias de trabalho dos professores, pois cada vez mais eles se distanciam da unidade de classe tornando a categoria fragmentada e fraca. No entanto, ao tomar decisões no conselho, mesmo que não tenha um direcionamento orientado pela categoria, procura decidir como professora pensando em seus representados. Portanto, seu posicionamento está relacionado à defesa de maior participação do Fundo em folha de pagamento. Entretanto, procura tomar decisões com sobriedade, pois os recursos da educação não são somente atrelados ao segmento que representa e sim a um complexo muito mais abrangente.

Quando posso levar algo para os meus representados levo, quando me solicitam algo coloco em pauta para discussão com o conselho, pois temos que entender que o conselho não é de exclusividade de uma ou outra categoria, mas um conjunto destas representações. Nós somos apenas mediadores delas. (Entrevistado nº08)

Os diretores das escolas públicas são profissionais com mandatos de direção de escola eleitos pela comunidade escolar em que atuam. Esses profissionais possuem grande responsabilidade, pois respondem pela escola em termos administrativos, jurídicos e sociais. Apesar de ser um total de 60 diretores, este segmento não é articulado como tal, pois há muito tempo não organizam reuniões para discutir e construir uma pauta dos diretores como acontecia em tempos passados.

Sentávamos e discutíamos as especificidades de cada escola e elaborávamos uma pauta de reivindicações. No entanto, de certa forma, ao longo do tempo, foi proibido pelo poder executivo, pois quem está na secretaria de educação é poder executivo. Hoje eu vejo os diretores desarticulados e isso tem relação com o poder executivo, pois os diretores só se encontram quando a secretaria realiza as reuniões e quando isso acontece a pauta não é nossa, é do poder público. Nós deveríamos nos unir novamente e resgatar tudo que conquistamos com a nossa união, com nosso conjunto de diretores. (Entrevistado nº02)

A escolha dos conselheiros representantes dos diretores acontece em reunião organizada pelo sindicato dos professores. Os pretendentes ao cargo de conselheiro são escolhidos por voto direto ou por aclamação. Os meios de comunicação entre representante e representados não ocorre de forma regular, pois a falta de articulação é o principal motivo, dessa forma a comunicação é ineficaz e atomizada como nos relata uma das entrevistadas.

Enquanto representante não recebi nenhuma reivindicação dos diretores, pois não temos um momento para sentarmos e discutirmos sobre os problemas de cada um. Da mesma forma, a prestação de contas do mandato é feita apenas quando realizamos visitas às escolas e temos contato com os diretores. (Entrevistado nº02)

Outra entrevistada aponta que:

A representação pelos diretores é feita através de assembleia organizada pelo sindicato, pois a representatividade é muito complexa, mas eu não consigo sentar com os meus representados e discutir com eles. Então as minhas decisões, às vezes, são tomadas em conjunto com outros segmentos como professores e servidores que participam do conselho. Agora enquanto diretora de escola não tenho essa comunicação. Mas, a partir da criação das comissões de trabalhos conseguimos, nas visitas, conversar um pouco com os outros diretores. Minha decisão é amparada na minha visão de classe, então acredito que seja uma decisão que acaba me dando a condição de tomá-la pela vivência. (Entrevistado nº03)

O segmento dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas é constituído por profissionais concursados que exercem as funções de secretários de escola, instrutores de informática e bibliotecários. A escolha dos representantes deste segmento é organizada pelo Sismuvel – Sindicato dos Servidores Municipais de Cascavel -, que convoca assembleia para esta finalidade. O processo é por eleição quando tem mais de dois pretendentes. No entanto, em situações de vacâncias, o processo de substituição de conselheiros não ocorre dessa forma, como relata um dos entrevistados.

em princípio, em assembleia haviam feito uma eleição, mas a conselheira que havia ganhado a eleição não participava das reuniões, e de acordo com o estatuto do Fundeb, quando um conselheiro não participa ele tem que ser substituído, então o Sismuvel entrou em contato comigo e eu aceitei, porque eles procuram alguém que tenha, no mínimo, ensino superior para representá-los. (Entrevistado nº14)

Os entrevistados deste segmento nos relataram que não existe uma forma oficial de comunicação entre eles e os representados, no entanto, sempre recebem solicitações informais.

Não existe um canal de comunicação entre eu e os meus representados. Mas quando você vai em uma reunião ou num curso as pessoas chegam até você para falar sobre a obra que estava parada, 'olha, eu sou lá da zona rural e o ônibus não rodou'. Os próprios pares procuram se comunicar, até a própria escola que eu estava atuando no ano passado, a comunidade cobrava até eu ir à mesa do conselho perguntar quando seria feita a ampliação da unidade escolar. Então essas demandas vão chegando aos poucos, mas não tem uma forma de comunicação organizada. (Entrevistado nº15)

O segmento dos servidores dos centros de educação infantil está relacionado aos profissionais que trabalham, exclusivamente, em CMEI – Centro de Educação Infantil – como coordenadores, professores de educação infantil, monitores e equipe de apoio. Estes servidores exercem jornada de trabalho de aproximadamente onze horas³³. Entretanto, são remunerados apenas por oito horas trabalhadas. O trabalho desses servidores, segundo uma das entrevistadas, é de muita responsabilidade. Citando o Currículo para a Educação Infantil³⁴ do município de Cascavel ela nos diz que:

uma professora de berçário, por exemplo, não é igual uma mãe ao trocar a fralda de um bebe, ela, ao fazer isso, trabalha o seu conhecimento científico ao lidar com o corpo da criança. 'Cabe ressaltar a importância do trabalho do educador ao estimular e valorizar todos os gestos da criança para que funções mais complexas sejam desencadeadas'. Esse é nosso papel na educação infantil. (Entrevistado nº08)

³³ Os servidores ficam o dia todo nos CMEIs e muitas vezes, em seus horários de descanso, tem que atender as crianças. Isso ocorre com frequência em CMEIs com déficits de profissionais.

³⁴ SECRETARIA Municipal de Educação. Currículo para a rede pública municipal de Cascavel: Volume I: Educação Infantil. Cascavel, 2008, p. 18.

Em relação à escolha dos representantes deste segmento para o conselho do Fundeb, o processo acontece em assembleias organizadas pelo Siprovel. A escolha é feita por eleição. No entanto, este segmento não é articulado enquanto categoria. Sendo assim, não existe um canal de comunicação entre representantes e representados.

A eleição é feita através de assembleia organizada pelo SIPROVEL. Os interessados se apresentam como pretendentes ao cargo de conselheiro e os dois mais votados assumem como titular e suplente de acordo com os votos recebidos. O nosso segmento não é organizado, tem muitos servidores que se acomodam e ficam esperando que o sindicato faça algo por eles. Não temos um meio de nos comunicar, pois eu não tenho um mecanismo para falar com eles também não recebo nenhuma reivindicação deles. É um segmento muito falho enquanto categoria. O CMEI que eu coordeno sempre sabe do que acontece nas reuniões, pois eu sempre falo para a minha equipe, mas com os outros CMEIs isso não ocorre. (Entrevistado nº07)

O segmento dos pais de alunos é oriundo das APPSs – Associação de Pais, Professores e Servidores. A formação de APPSs é obrigatória para as escolas e CMEIs, pois os recursos do PCAE – Programa Construindo a Autonomia Escolar - e o PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola - devem ser administrados por estas associações em conjunto com as direções de escolas. A formação destas associações são coordenadas e acompanhadas pelo setor de gestão da secretaria municipal de educação. Na visão de um dos entrevistados, esta é a segunda maior força comunitária ficando atrás apenas das associações de moradores, no entanto, sem articulação e muito preso às direções de escolas.

O segmento da APPS é um dos maiores movimentos, mas totalmente desarticulados. Depois das associações de bairros eu vejo as APPSs como uma das maiores forças sociais. Elas são responsáveis por tudo o que acontece dentro de uma escola, mas não tem muita adesão de pessoas, as pessoas não se propõem a formar um grupo focado na participação. Poucas escolas fazem uma eleição com disputa entre candidatos, então a maioria dos membros não participa por vontade, mas por obrigação ou relação de afinidade com as direções, pois muitos membros de APPSs exercem a função de assinar cheques junto com a diretora, fazer rifas e festas para arrecadar dinheiro. Então a direção precisa ter a APPS para poder receber os recursos e administrá-los. Poderia ser diferente, poderíamos ter um grupo articulado e propositado com a melhoria da educação (...) Outra coisa que eu percebo é que quando você se propõe a trabalhar em uma APPS as pessoas tentam frear o seu trabalho, pois você começa a incomodar ou comprometer os projetos da escola. (Entrevistado nº10)

A escolha dos representantes deste segmento para o conselho do Fundeb é organizada pela secretaria municipal de educação. Os critérios para habilitação de candidatos são: 1) ser membro de APPS devidamente regularizada; 2) ser pai, mãe ou responsável de aluno. Esses critérios foram criados para estimular a participação de pais de alunos e restringir diretores, professores e servidores que já possuem seus segmentos de representação no conselho. Mesmo assim, existe pouca adesão de pais interessados em participar do conselho.

A minha escolha foi através de uma reunião organizada pela SEMED onde solicitaram a participação dos pais. Apenas três pessoas se dispuseram a participar do conselho e eu fui um deles. (Entrevistado nº10)

Este segmento não possui um canal de comunicação entre os conselheiros e seus representados, pois se reúnem somente quando a secretaria de educação solicita. Dessa forma, as relações ficam restritas à APPS que o conselheiro representa.

Meu segmento é formado por mais de noventa APPSs, mas o único momento que nos reunimos é quando precisam escolher nomes para alguma coisa que é obrigatório. Se não tiver essa obrigatoriedade não se tem encontros. (Entrevistado nº10)

O relacionamento com os pais é muito difícil, mas com a APPS aqui do meu bairro é mais tranquilo, pois nas reuniões eles pedem algumas coisas e eu falo sobre o que estou fazendo. Eu acho que para os pais deveria ter uma forma de reunir eles para falar sobre o Fundeb, mas não tem. (Entrevistado nº05)

Esses representantes, na maioria das vezes, são os únicos que não possuem vínculos, principalmente empregatícios, com o governo local, no entanto, os laços se constituem de forma indireta através de acompanhamento do setor de gestão da secretaria de educação.

Os conselheiros deste segmento, geralmente, iniciam seus papéis de fiscalizadores na escola e no conselho aprimoram suas habilidades, no entanto, para eles esse é um trabalho muito complicado.

Na escola a gente já aprende a controlar os gastos da educação. Ali a gente fiscaliza a diretora, assina cheques, verifica as contas da escola. Na verdade é mais fácil fiscalizar a escola do que o governo, pois ali a gente

tem mais acesso e a diretora sempre está prestando contas e pedindo para investir nas coisas que são boas para a escola. (Entrevistado nº05)

Os representantes dos Estudantes da Educação Básica Pública são estudantes vinculados às representações estudantis como Associações de Estudantes, Grêmios Estudantis e Câmara Jovem e estudantes na modalidade de ensino de Educação de Jovens e Adultos – EJA. A escolha desses representantes ocorre em assembleias organizadas pela secretaria de educação com eleição direta ou por aclamação.

Para o representante dos estudantes secundaristas o seu segmento deixa a desejar enquanto organização, pois não se preocupam com a articulação dos estudantes. Isso enfraquece a juventude.

O segmento dos estudantes de escola pública é pouco organizado. Nós temos a ACES, mas eu não vejo eles participando, eles não tentam unificar os alunos, não vão nas escolas. Só aparecem quando é época de eleição, porque sempre tem alguém que sai candidato representando a juventude. E a Câmara Jovem não tem autonomia, pois tudo o que vão fazer tem que ter a autorização do Presidente (...) Eu sei disso porque já fui presidente de grêmio estudantil e já fui da Câmara Jovem, então conheço bem esses dois órgãos. (Entrevistado nº04)

A outra representação do segmento dos estudantes é exclusiva para estudantes da EJA – Educação de Jovens e Adultos –, o município de Cascavel possui o Centro Paulo Freire que é uma escola específica para essa modalidade de ensino, mas também oferta educação do 1º ao 5º ano, de forma descentralizada, em vinte e seis escolas do município, inclusive em áreas rurais.

A EJA é uma modalidade de ensino para pessoas acima de quinze anos que não tiveram oportunidade de concluir seus estudos em período regular. Algumas dessas pessoas possuem algum tipo de deficiência. Um dos grandes problemas enfrentados pelos alunos que frequentam o Centro é a dificuldade de acessibilidade e estrutura do local para atender as pessoas que necessitam de atenção especial.

A escolha dos representantes do segmento para o conselho é feita por indicação da diretora e, segundo relato da entrevistada, a comunicação acontece, mas apenas para os alunos que frequentam o Centro.

Fiquei quatro anos no conselho, da primeira vez a diretora me convidou e fui como suplente, na outra vez eu participei de uma votação com mais três pessoas e me tornei titular. Eu sempre falo com os alunos da minha escola

sobre o Fundeb e eles sempre me pedem para falar para o secretário para arrumar outro lugar para colocar a escola³⁵(Entrevistado nº06)

Os conselheiros deste segmento, por estarem em fase de alfabetização, têm dificuldades para entender os procedimentos de verificação de notas e documentos, no entanto, isso não é um impedimento para exercerem a função, muito pelo contrário, isto é visto como positivo por outros conselheiros como destaca outra entrevistada ao se referir aos conselheiros dos segmentos de pais de alunos e estudantes.

No conselho tem uma senhora que é muito dedicada e que não tem conhecimento científico como nós professores. Tem um representante dos estudantes que tinha o seu dia de trabalho descontado. Um pai de aluno que saía direto do trabalho e ia para as reuniões. Essas pessoas tem predisposição e vontade de aprender. Além disso, eles trazem as experiências de vida deles que acaba combinando com o nosso conhecimento. É aquilo que falei de associar a teoria à prática. Por exemplo, os relatos de uma conselheira leiga, em fase de alfabetização, servem de base para nossos encaminhamentos no conselho. Ela questiona o preço do aluguel da escola que ela estuda e fala que se construir um prédio ficará mais barato em longo prazo. O representante dos estudantes estava ciente que seu dia seria descontado, mas não faltava, pois ele não é acomodado como muitos são. Então essas pessoas são importantes para o conselho, eles trazem um conhecimento que não se aprende nas universidades. (Entrevistado nº08)

O Conselho Tutelar também participa do conselho do Fundeb, pois este órgão está ligado à defesa e garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Sendo a educação um direito constitucional os representantes deste segmento atuam com esta finalidade no conselho do Fundeb. Para ser conselheiro tutelar é preciso passar por eleição. O processo envolve apenas alguns segmentos que são vinculados às entidades sociais, a Câmara de Vereadores, alguns servidores e secretários municipais, chefes de autarquias e núcleos regionais, professores, diretores, pedagogos e presidentes de APMFs e APPSs. O conselheiro, quando eleito, exerce a função por dois anos podendo concorrer à reeleição apenas uma vez.

O Conselho Tutelar é um órgão independente, entretanto, mesmo que se tratando de uma instituição independente do governo, os conselheiros tutelares

³⁵A escola funciona nas dependências do terminal rodoviário do município. A prefeitura paga aluguel das salas para a CETRANS que é uma autarquia da prefeitura.

possuem vínculos com o poder público que é o mantenedor através da secretaria da assistência social. A escolha dos representantes para o conselho do Fundeb é feita por indicação através de reuniões onde se discute a distribuição dos conselheiros nos diversos conselhos que participam. Este segmento possui comunicação constante, pois é um grupo pequeno e todas as semanas se reúnem para partilhar informações e organizar pautas.

No segmento do Conselho Tutelar a minha escolha foi por indicação em reunião realizada com todos os conselheiros. Nossa comunicação sempre foi presente e as reivindicações recebidas eram em torno de vagas para educação infantil e evasão escolar. (Entrevistado nº20)

Este segmento é muito articulado entre si e com outros segmentos. Seus membros circulam por diversos conselhos e secretarias governamentais nas esferas municipal e estadual. Além disso, possuem facilidade com legislações, pois são preparados para exercer o mandato de conselheiro tutelar.

Outro segmento representado no conselho do Fundeb é o Conselho Municipal de Educação (CME), que foi constituído somente no ano de 2011. As finalidades do CME estão concentradas na avaliação da política educacional, na integração dos currículos sequenciais das modalidades de ensino, nos recursos destinados à educação e na preocupação com as crianças que estão fora da escola. Nesse sentido, o CME articula com o Ministério Público e outros órgãos para garantir o direito das crianças e adolescentes terem vagas nas escolas e CMEIs.

Esse é um conselho muito jovem. A nossa maior preocupação é com as crianças que estão fora da escola. E a cada ano sobe o número de crianças fora da escola. A educação infantil é deixada de lado pelos governantes. Está muito difícil para os pais conseguirem uma vaga, tem vezes que temos que recorrer ao Ministério Público para garantir a vaga que é um direito da criança. Mas também somos responsáveis pela organização da política educacional do município em todas as modalidades de ensino, todo o dinheiro que é da educação, desde a educação infantil até a universidade e também avaliamos a qualidade do ensino. (Entrevistado nº11)

A escolha dos representantes para o conselho do Fundeb é feita por indicação. Os conselheiros se reúnem e decidem quem vai participar como titular e suplente. A comunicação é constante entre representante e representado, pois alguns conselheiros exercem mandato no CME e Fundeb

Eu fui conselheira por dois anos. Eu fui indicada. Abriram a discussão para quem quisesse se candidatar, mas só eu e outro conselheiros nos propusemos. Então não teve concorrência pelas vagas. Os canais de comunicação com o meu segmento é frequente, pois temos quatro conselheiros no CME que também são conselheiros no Fundeb. Então um ou outro sempre estava comunicando o nosso conselho. Até porque nosso conselho é da educação, então não tem como não se comunicar. O nosso conselho é articulado com outros conselhos do município e também com vários segmentos da sociedade civil. (Entrevistado nº11)

Os representantes da Câmara Municipal de Vereadores, segundo orientação do Regimento Interno do Conselho do Fundeb, devem ser membros da Comissão de Cultura, Esporte e Educação da Câmara de Vereadores. A escolha dos representantes dos vereadores é indicada em sessão pelo Presidente da Câmara Municipal. A participação dos conselheiros deste segmento é pouco frequente e em muitos casos a Câmara de Vereadores é noticiada pelas faltas dos conselheiros.

Os representantes da Diretoria do Sindicato dos Professores Municipais de Cascavel são indicados pela direção do sindicato, geralmente, são presidente e vice. Esses representantes apresentam um alto grau de domínio, não só da Lei Fundeb, como de toda a Legislação trabalhista. Sua atuação no conselho está relacionada plenamente à valorização salarial dos professores.

O Sismuvel – Sindicato dos Servidores Municipais – conquistou o direito de ter um representante no conselho do Fundeb, pois os funcionários que prestam serviços nas escolas e CMEIs são pagos pela folha da secretaria de educação. Esses servidores exercem funções de vigias, zeladores, merendeiras e auxiliares de serviços gerais. A preocupação do Sismuvel é com o plano de carreira destes trabalhadores e com o impacto que isso pode causar na folha de pagamento da secretaria de educação. Além disso, existe uma constante briga por melhores salários destes servidores, pois a maioria recebe pouco mais de um salário mínimo.

A escolha dos representantes para o conselho do Fundeb é feita por indicação da diretoria em reunião fechada. Apesar de o sindicato representar os servidores, estes só podem pleitear o cargo de conselheiro se forem da diretoria. A comunicação entre representantes e representados é restrita, no entanto, informes são constantes quando se realizam assembleias da categoria.

Uma das características do conselho do Fundeb está relacionada à circulação e rotatividade dos conselheiros. Isso faz com as trocas de conselheiros não sejam feitas na totalidade e permite ainda que pessoas possam ocupar o cargo

por outro segmento. Para entendermos isso analisamos os Decretos Nº 8.812/2009, Nº 9.967/2011, Nº 10.527/2012³⁶ e Nº 11.331/2013. A nomeação de conselheiros por decreto é uma normativa obrigatória contida na Lei Nº 11.494/2007. Essa é uma forma de atribuir legitimidade e transparência ao mandato. Dessa forma, subentende que as composições abarcam os diversos segmentos da sociedade civil nas instâncias participativas requerida por algumas camadas sociais e desperta, em tese, um espírito, de cogestão das políticas públicas.

Os representantes suplentes da secretaria de educação nomeados pelo Decreto Nº 8.812/2009 passaram dessa condição para titulares no Decreto Nº 9.967/2011. Neste mesmo Decreto forma nomeados dois novos suplentes sendo que um deles foi mantido na mesma condição no Decreto Nº 11.331/2013 e todos os demais foram substituídos.

Já na representação do segmento dos professores os conselheiros assumiram a condição de suplente no seu primeiro mandato e no segundo como titular. Dessa forma, a representação é sempre renovada, mas mantêm um conselheiro com experiência adquirida em mandato anterior.

No Decreto Nº 9.967/2011, a representação dos diretores das escolas teve seus conselheiros substituídos na sua totalidade em relação aos nomeados no Decreto Nº 8.812/2009. Os mandatos forma estendidos nas mesmas condições no Decreto Nº 11.331/2013³⁷.

Nos segmentos dos servidores técnicos administrativos e servidores dos centros de educação infantil os conselheiros titulares exerceram dois mandatos nesta condição sendo nomeado pelos Decretos Nº 8.812/2009 e Nº 9.967/2011. Em todos os Decretos analisados os conselheiros suplentes foram substituídos sendo que no de Nº 11.331/2013 as duas representações foram renovadas em sua totalidade.

Um dos representantes dos pais de alunos exerceu mandato como titular nos biênios 2009/2011 e 2011/2013. Já o outro representante passou da condição de titular no primeiro biênio para suplente no segundo sendo substituído junto com os

³⁶ Este Decreto foi emitido com a finalidade de recompor o conselho atendendo os dispositivos da Lei Nº 5.954/2011 em seus artigos 5º e 6º.

³⁷ Esse procedimento não foi verificado em Decreto anterior ao de Nº 8.812/2009. Dessa forma, não sabemos precisar se os conselheiros nomeados no referido Decreto já haviam cumprido mandato em gestão anterior. Entretanto, um dos conselheiros retorna ao conselho representando o segmento da diretoria do sindicato dos professores sendo nomeado pelo Decreto Nº 11.331/2013.

demaís suplentes pelo Decreto N º 10.527/2012. Os suplentes nomeados neste Decreto mantiveram seus mandatos na mesma condição para o biênio 2013/2015.

O segmento dos estudantes é o que teve maior rotatividade evidenciada. Apenas dois conselheiros cumpriram o mandato. Sendo um como titular no biênio 2009/2011 e o outro que passou de suplente para titular no biênio 2011/2013 tendo a sua condição modificada no Decreto Nº 10.527/2012. Para o exercício de mandato 2013/2015 todos os conselheiros foram substituídos.

Os representantes do Conselho Tutelar, titular e suplente, exerceram mandatos durante o biênio 2009/2011, foram reconduzidos nas mesmas condições para o exercício de 2011/2013, entretanto, foram substituídos no ano de 2012 pelo Decreto 10.527/2012. Dos novos conselheiros deste segmento apenas um continua na condição de suplente para o mandato de 2013/2015.

A Câmara de Vereadores não teve nenhuma recondução de seus representantes. Entretanto, um dos conselheiros foi secretário municipal de educação na gestão do Poder Executivo no mandato de 2001/2004 e no primeiro ano da gestão 2005/2008. Seu mandato como conselheiro foi no biênio 2009/2011. No entanto, em 2011 assumiu o posto de secretário de educação novamente onde continua até hoje.

A representação da diretoria do sindicato dos professores dobrou mandato nos biênios 2009/2011 e 2011/2013 mantendo as posições de titular e suplente. Para o exercício de 2013/2015 os conselheiros foram substituídos na sua totalidade sendo que um dos conselheiros já havia exercido mandato em outro segmento.

Duas novas representações foram incluídas pelo Decreto Nº 10.527/2012. Dessa forma o CME e a diretoria do Sismuvel passam a compor o conselho do Fundeb. Na titularidade do CME assumiu o conselheiro que mantivera mandato como representante do Conselho Tutelar nos biênios 2009/2012 e 2011/2013 conforme exposto em parágrafo anterior desta sessão. Já na representação da diretoria do sindicato dos servidores apenas o conselheiro titular teve seu mandato estendido para o biênio de 2013/2015.

3.2 – Estrutura e funcionamento do conselho

O conselho do Fundeb possui sala cedida e localizada nas dependências do prédio da secretaria municipal de educação. Nesta sala ficam arquivados todos os

documentos pertinentes ao conselho. Além disso, duas secretárias³⁸ auxiliam os conselheiros em tempo integral. Esse serviço é reconhecido pelos conselheiros como essencial, sendo muito elogiado por alguns, pois percebem a dedicação e atenção dada nos momentos requeridos.

Hoje nós temos nossa sala, temos pessoas que estão lá só para prestar esclarecimentos e disponibilizar documentos. Você vai lá e elas param tudo o que estão fazendo só pra te atender. Se você manda um e-mail elas respondem na hora, então não tem do que reclamar, só elogiar, até porque elas atendem a gente muito bem. (Entrevistado nº02)

O conselho conta ainda com o suporte técnico dos funcionários da divisão financeira da secretaria que acompanham todas as reuniões internas onde prestam esclarecimentos das dúvidas relacionadas aos balancetes e demonstrativos financeiros do Fundeb. Para a maioria dos conselheiros essa prestação de serviços é de grande valia, no entanto, alguns reclamam da presença constante deles, pois entendem que, às vezes, tentam convencer os conselheiros em alguns aspectos em favor da secretaria.

Todos os conselheiros, no início do mandato, recebem um manual de orientação sobre a legislação pertinente ao Fundeb. Os conselheiros também participam de curso de capacitação ministrado por um funcionário da secretaria. Além da capacitação no início de mandato, os conselheiros são convidados a participar de eventos formativos que envolvem o financiamento da educação. Todas as despesas do conselho são custeadas pela secretaria.

No conselho a gente está sempre estudando e fazendo cursos. O conselheiro quando vai participar do Fundeb, primeiramente, ele é treinado, pois é muito difícil para as pessoas que assumem a função. A gente entra ali, faz o curso e já começa a fiscalizar aqueles montes de notas, mas mesmo assim, no começo é muito difícil. (Entrevistado nº11)

Os conselheiros têm obrigação regimental de se reunir ordinariamente uma vez por mês, portanto, as reuniões ordinárias seguem um calendário anual que é definido sempre na primeira reunião anual. As reuniões extraordinárias são convocadas de acordo com a necessidade do conselho ou por solicitação do

³⁸ Essas secretárias são funcionárias concursadas e lotadas na secretaria de educação. Uma delas acumula função como conselheira do Fundeb exercendo a atividade de secretária executiva do conselho e como encarregada de gestão.

secretário de educação. Para a maioria dos conselheiros os dias e horários das reuniões não comprometem suas atividades laborais, pois a grande maioria são servidores públicos e não tem problemas com dispensa no trabalho. No entanto, para um deles o horário foi um empecilho, pois comprometeu o seu trabalho, mas mesmo assim participou da maioria das reuniões mesmo tendo seus dias de trabalho descontados³⁹. Esse conselheiro é visto como referência em termos de comprometimento, pois mesmo em condições adversas não deixou de cumprir com as suas responsabilidades enquanto conselheiro.

As reuniões acontecem no CEAVEL – Centro de Educação e Aperfeiçoamento de Cascavel – e tem duração de um dia. Os trabalhos são conduzidos pelo presidente do conselho e são divididas em dois períodos: matutino e vespertino. O período da manhã, inicialmente, é dedicado para leitura de informes, ofícios, ata anterior, que é colocada em discussão e aprovação. Após isso, inicia-se a pauta que corresponde à verificação de empenhos, notas fiscais, extratos bancários, folha de pagamento, documentação escolar e obras em execução. Algumas vezes essas atividades são estendidas para o período da tarde.

Normalmente a reunião é o dia todo, daí um período era de informes, questão de ofícios, apresentação de relatório das comissões, ou problemas detectados, e aí tínhamos que decidir o que a gente iria fazer, qual encaminhamento seria dado, se tínhamos que convocar os responsáveis para prestar esclarecimentos. Já chamamos a pessoa responsável por obras, pelo transporte escolar. Sempre foi procurado meio período da reunião fazer vistorias de notas, quando foi possível, as vezes, aconteceu de se estender pelo período da tarde. Mas na maioria das vezes era assim que era distribuído. (Entrevistado nº12)

No caso de uma eventual dúvida sobre algum documento, empenho ou nota retira-o para destaque. Os assuntos em destaque são apresentados para debate entre os conselheiros que decidem se os aprovam ou não. As notas aprovadas são atestadas pelos conselheiros e as reprovadas, mesmo após terem passado por discussão, são encaminhadas para o secretário de educação para a devida justificativa e correção retornando novamente para apreciação do conselho. Em muitos casos, é convocado o responsável pelo setor ou departamento para prestar

³⁹ Esse conselheiro representou o segmento dos estudantes. Durante parte do seu mandato – quatro anos – trabalhou, aproximadamente, um ano e meio em uma empresa privada e tinha seus dias descontados quando participava das reuniões. Sua dedicação ao conselho foi destacada por oito conselheiros durante as entrevistas, pois, no ponto de vista deles, não era comum a participação frequente dos representantes deste segmento, sendo mudada essa situação a partir da entrada deste conselheiro. No entanto, a participação de seu suplente foi totalmente nula.

esclarecimentos sobre os itens destacados. O objetivo dessas convocações é fazer com que as dúvidas sejam sanadas ou o erro seja reparado antes da emissão do relatório conclusivo evitando dessa forma um desgaste para o gestor.

Quando uma nota está errada a gente coloca um papelzinho e as mulheres levam para outra pessoa que já vem explicar para a gente. Hoje eu aprendi que aquilo é 'empenho', até isso eu aprendi. Tudo passa pelos conselheiros, lá tudo é fiscalizado, se está pago a gente assina, se não está eles tem que ir lá falar porque não está pago porque senão dá problemas para o secretário. (Entrevistado nº06)

A presença do secretário de educação nas reuniões é outro ponto peculiar, pois alguns conselheiros, principalmente em início de mandato, se surpreendem com isso. Um dos entrevistados reporta isso destacando o fato de algumas vezes essa presença ser alvo de questionamentos de foro pessoal ou bairrista.

As reuniões do conselho é um processo bastante interessante, pois acontecem com a frequência constante do secretário. Se surge alguma dúvida ele sempre dá as devidas explicações. Mas eu vejo um questionamento mais frequente por parte dos professores e dos diretores que ocupam o cargo. Existem alguns conselheiros que trazem reclamações e denúncias de outros diretores. (Entrevistado nº10)

Apesar da frequência do secretário e dos técnicos, não é sempre que os esclarecimentos são satisfatórios. Algumas vezes o conselho convoca a mesma pessoa pelo mesmo motivo por mais de uma vez. Um dos entrevistados relata isso da seguinte maneira:

Eu já presenciei tentativas de pessoas que foram prestar esclarecimento para o conselho mais de uma vez, alias, não foi uma nem duas vezes que a pessoa foi lá tentar convencer a gente, mas não convenceu. E na última vez ela falou que deveríamos ter bom senso quando não entendemos o funcionamento das coisas. Eu fiquei indignada com isso e pedi para a pessoa me mostrar onde estava o dinheiro, porque eu não entendia e não aceitava que um recurso que deveria retornar para a educação fosse depositado na conta de outra secretaria. Às vezes tem desses absurdos, mas a gente fica atenta. (Entrevistado nº12)

Durante as entrevistas os conselheiros, na grande maioria, relataram que no início do mandato tiveram dificuldades para compreender o processo de vistoria de notas e empenhos, pois, mesmo com a capacitação, não tinham domínio contábil e financeiro, no entanto, com o passar do tempo foram adquirindo habilidade. Muitos

deles afirmaram que solicitavam auxílio de outro conselheiro que demonstrava mais afinidade com os números ou então dos técnicos que prestavam apoio durante as reuniões.

Os documentos e notas no começo eram difíceis, mas depois de um tempo eu fui aprendendo e quando eu tinha dúvidas eu pedia ajuda para outro conselheiro, não da parte da prefeitura, os outros. Para assinar alguma nota eu sempre sentava com alguém e pedia para me esclarecer sobre aquilo, se eu tinha dúvida eu perguntava. No final é que eu comecei a entender sobre as contas. (Entrevistado nº05)

Não é fácil compreender o processo de fiscalização, mas com o passar do tempo a gente acaba aprendendo. Sempre tem algumas pessoas que continuam no conselho quando a gente é novato então eles passam a ser referência, é lógico, quando são do nosso lado. (Entrevistado nº12)

Apenas um conselheiro relatou que não tinha problemas com as vistorias de notas, pois era contador e isso facilitava o seu trabalho. Esse conselheiro era sempre solicitado pelos demais quando tinham dúvidas. Em alguns casos o seu saber servia de confrontação aos técnicos da secretaria, o que gerava discussões extensas.

O período vespertino, geralmente, é para visitas de vistorias e fiscalizações de obras e verificação do censo escolar em unidades escolares. Para essas visitas são disponibilizados carros da frota da secretária, entretanto, a rota é desconhecida, pois são feitas de surpresa. Essa foi uma estratégia que partiu da proposição de um conselheiro, pois percebeu que muitas vezes, em tempos passados, as unidades escolares e as empreiteiras eram avisadas antecipadamente sobre a visita dos conselheiros. Os entrevistados que participaram do conselho nesta época nos relataram esse fato reportando os avanços nas fiscalizações, pois as constatações de irregularidades tiveram acréscimo a partir daí.

Uma das inovações do conselho foi a criação de comissões de fiscalização. Em termos de participação em conselhos não existe uma normativa que determine essa subdivisão. No entanto, com a proposição de um conselheiro as comissões foram aceitas por todos.

Criamos as comissões de trabalho. Isso foi uma proposta minha que foi aderida pelos demais conselheiros. Com o tempo todos foram percebendo que o trabalho tornou-se mais eficaz. As comissões são subdivisões de fiscalização específica. Forma-se um grupo de conselheiros que ficam

responsáveis para fiscalizar um ponto em particular. Nas reuniões de elaboração do relatório todas as comissões apresentam seus relatórios que é discutido por todos e após isso, passa-se à aprovação. No fim reunimos todos os relatórios e finalizamos nosso parecer. (Entrevistado nº01)

Durante as entrevistas os conselheiros nos reportaram que, em princípio, acharam a proposta um tanto fora de sentido, mas com o passar do tempo foram percebendo que os trabalhos foram otimizados, pois cada comissão ficava responsável pela fiscalização de uma área específica. Com isso as fiscalizações se tornaram mais intensas e os resultados mais satisfatórios.

Quando o Fundeb não tinha as comissões ele ficava muito restrito ao imediatismo das reuniões, não se ia até o foco do problema para buscar um encaminhamento para a solução. Mediante as comissões, as pessoas vão até o problema e trazem para o grande grupo. Não fica só aquela questão de falar sem tomar conhecimento. As comissões permitem o confronto com as pessoas que são chamadas para prestar esclarecimentos, então essas pessoas, quando convocadas elas sabem que os conselheiros foram lá verificar e encontraram erros. (Entrevistado nº13)

As comissões, em princípio, eram quatro⁴⁰:

- Comissão de fiscalização e acompanhamento de obras (responsável pela vistoria de obras, contratos de licitações, qualidade do serviço prestado e entrega de obras);
- Comissão permanente de acompanhamento do transporte escolar (responsável pela fiscalização das linhas do transporte escolar, condição dos ônibus, quilometragem percorrida, qualidade do serviço prestado, licitações);
- Comissão do censo escolar (responsável pela verificação dos registros de frequências, evasão escolar, livros diários e documentação escolar de escolas, CMEIs e ONGs);
- Comissão de acompanhamento e fiscalização de formação e valorização dos profissionais da educação (responsável pela fiscalização de investimentos destinados à formação de professores e servidores da educação, análise de contrato de serviços e eventos, receita e despesa do CEAVEL).

⁴⁰ No ano de 2013 foram criadas mais duas comissões: Revisão de leis e licitações e; Acompanhamento do Uniforme escolar.

Os entrevistados relataram que as comissões exigiam muito deles, pois nem sempre as visitas eram feitas nos dias de reuniões ordinárias. Então eles tinham que se programar nos seus ambientes de trabalho para que as suas atividades laborais não fossem comprometidas. Para a fiscalização, no caso da comissão do transporte escolar, muitas vezes, os conselheiros tinham que acordar de madrugada para chegar à linha⁴¹ do ônibus antes que ele saísse para realizar o serviço. Já, as verificações da comissão do censo escolar eram cansativas, pois tinham que confrontar os relatórios da secretaria de educação com os registros e diários de escolas, CMEIS e ONGs. Para as fiscalizações de obras era necessário recorrer a conhecimentos técnicos de outras áreas.

As comissões foram um avanço para o conselho, pois facilitou nosso trabalho. Mas também dá muito trabalho. Imagine uma professora fiscalizando obras? Eu não entendo nada, mas tenho predisposição para entender, então estou sempre estudando, perguntando e assim acabo aprendendo um pouco de engenharia, construções, projetos, etc. (Entrevistado nº08)

O quadro abaixo foi elaborado a partir da análise dos relatórios das comissões que serviram de base para o relatório conclusivo do conselho para o ano de 2012. Nele é possível ter um panorama da participação dos conselheiros em cada uma das comissões. Dos segmentos que participam do conselho apenas os representantes da Câmara de Vereadores não participaram das comissões. Outro fato observado é a presença de alguns conselheiros em mais de uma comissão. Neste quadro também é destacada a participação de conselheiros suplentes. Essa é outra característica peculiar do conselho do Fundeb, pois estes, na grande maioria, participam das reuniões e comissões com direito a voz e voto.

Quadro I – DISTRIBUIÇÃO DE CONSELHEIROS NAS COMISSÕES

REPRESENTAÇÕES ⁴²	C-1 ⁴³	C-2 ⁴⁴	C-3 ⁴⁵	C-4 ⁴⁶
1º Representante titular da SEMED				
2º Representante titular da SEMED	x			

⁴¹ As linhas são em áreas rurais, portanto, a distância chegava a cerca de sessenta quilômetros da cidade.

⁴² A distribuição das representações nesta tabela está organizada de acordo com o Decreto Nº 10.527/2012 que nomeia os conselheiros em caráter de substituição de alguns segmentos.

⁴³ Comissão de fiscalização e acompanhamento de obras

⁴⁴ Comissão permanente de acompanhamento do transporte escolar

⁴⁵ Comissão do censo escolar

⁴⁶ Comissão de acompanhamento e fiscalização de formação e valorização dos profissionais da educação

1º Representante suplente da SEMED	x			
2º Representante suplente da SEMED				
Representante titular dos professores		x		
Representante suplente dos professores	x	x		x
Representante titular dos diretores das escolas			x	
Representante suplente dos diretores das escolas		x		
Representante titular dos servidores técnico adm. das escolas	x		x	
Representante suplente dos servidores técnico adm. das escolas			x	
Representante titular dos servidores dos CMEIs		x		x
Representante suplente dos servidores dos CMEIs			x	
1º Representante titular dos pais de alunos	x			
2º Representante titular dos pais de alunos		x		
1º Representante suplente dos pais de alunos		x	x	
2º Representante suplente dos pais de alunos		x		
1º Representante titular dos estudantes da educação	x			
2º Representante titular dos estudantes da educação	x			
1º Representante suplente dos estudantes da educação				
2º Representante suplente dos estudantes da educação				
Representante titular do Conselho Tutelar			x	
Representante suplente do Conselho Tutelar		x		
Representante titular da Câmara de Vereadores				
Representante suplente da Câmara de Vereadores				
Representante titular da diretoria do Siprovel	x			x
Representante suplente da diretoria do Siprovel				x
Representante titular do CME	x			
Representante suplente do CME				
Representante titular do Sismuvel	x		x	
Representante suplente do Sismuvel			x	

Elaborado pelo autor (2013)

Após os trabalhos das comissões, que ocorrem durante o ano, o conselho se reúne com a finalidade de discutir os resultados das fiscalizações que servem de base para a elaboração do relatório conclusivo. Este é o momento em que a pauta gera muita polêmica.

Nas pautas polêmicas às vezes nós ganhamos e às vezes não. O uniforme escolar, por exemplo, nós tivemos mais que adaptar, embora a maioria das pessoas fosse contra. Como foi uma coisa que não teve como voltar atrás nós procuramos nos adequar no sentido de ajudar para que não fosse desperdiçado muito dinheiro, ver como seria feita a distribuição. A questão da “Escola.com” que nós sabemos que hoje ou amanhã vai ser implantada. No passado nós levamos sorte porque o Ministério Público interviu, mas a gente iria questionar se tivesse dado sequência, porque as escolas não tem condição elétrica para sobrecarga, porque também a questão de espaço, a questão de querer dar para as crianças levar para casa (netbooks). Então tem bastante coisa que a gente não iria concordar. Mas

nem sempre a gente ganha, mas também muitas vezes que a gente faz eles darem novos rumos. Então também consegue algumas coisas que são gratificantes. (Entrevistado nº12)

As pautas mais polêmicas sempre são mais intensas, pois demanda de muita argumentação. Elas se findam com ganhos ou perdas nos embates, entretanto, algumas vezes busca-se um meio termo para adequação das questões tanto para os conselheiros como para o gestor.

O conselho do Fundeb é palco de debates acalorados em torno de eventuais irregularidades nas contas da educação, pois dependendo das gravidades delas o conselho, no momento de emitir parecer sobre as contas, pode optar pela reprovação. Isso implica em sérios problemas financeiros para a pasta e para o poder executivo. No entanto, as discussões ocorrem por conta do entendimento que cada conselheiro tem sobre a pauta problemática.

Eu já participei de muitas discussões, porque quando você está participando nem sempre você concorda com a ideia da outra pessoa ou até, as vezes, com a posição, até as vezes um assunto que era mais polêmico uns defendiam, outros não, por exemplo, o uniforme escolar foi uma coisa que deu uma polêmica muito grande. A questão da “Escola.com” foi outra polêmica grande. O transporte escolar também gera muita polêmica. Então são assuntos bem polêmicos lá dentro que cada um discute se reprova ou não. (Entrevistado nº12)

Em caso de reprovação das contas, o conselho emite relatório conclusivo destacando os motivos dessa decisão. Esse relatório é encaminhado para a Câmara de Vereadores, para o Ministério Público e TCE que são as instâncias jurídicas responsáveis em despachar os efeitos punitivos ao poder executivo. As punições, nesses casos, são atreladas à perda de repasses financeiros da União e do Governo do Estado, além das implicações legais da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O parecer sobre as contas da educação, que é emitido pelo conselho, pode ser de três maneiras: 1) aprovação; 2) aprovação com ressalvas; 3) reprovação. Neste momento, cada conselheiro manifesta a sua posição em relação às contas. O resultado final é contabilizado pela maioria dos votos e a partir daí é emitido o relatório conclusivo do conselho do Fundeb.

3.3 – Discussões que permeiam a tomada de decisão

Nesta sessão analisamos as atas das reuniões do conselho do Fundeb referentes aos anos de 2010 e 2013. Analisamos ainda, o relatório conclusivo referente à prestação de contas do ano de 2010. Apesar de solicitado, não tivemos acesso aos documentos que versam sobre o relatório do ano de 2011.

O exame dos documentos tem como propósito identificar as manifestações dos conselheiros que exerceram mandato nos períodos de 2009 a 2013. Para esclarecimentos ao leitor reportamos que os documentos analisados são referentes ao ano de exercício do mandato, mas as atas e relatórios foram produzidos em ano posterior. Destacamos as manifestações dos conselheiros que podem simbolizar as suas expectativas, os interesses de grupos, as observâncias da ação por regulamentos, as facilitações e conflitos. A partir desta análise será possível demonstrar como ocorrem as tomadas de decisões e sobre o que os conselheiros decidem.

As atas são pertinentes ao processo de elaboração dos relatórios conclusivos referentes às prestações de contas dos anos de 2009 e 2012. Esta é uma das obrigações do conselho, pois a aprovação das contas pelo conselho é quesito normativo para a continuidade do repasse de recursos da União para o município. Este é o momento em que cada conselheiro decide se aprova as contas do Fundeb ou não. Além disso, este é o momento em que a intensidade exercida pelos agentes pode servir para facilitar as decisões ou gerar conflitos. Nestes momentos a influência, o poder, a persuasão, as coalisões e o saber técnico tornam-se elementos importantes para a decisão tomada.

Inicialmente, analisamos as atas das reuniões para a elaboração do relatório do ano de 2009. Para a conclusão deste processo foram necessárias quatro reuniões. Cada uma delas apresentou embates demonstrando elementos essenciais que, a nosso ver, identificam a posição e estratégia de ação dos conselheiros nos momentos de tomada de decisão.

A ata nº 01/2010 teve como principal embate a questão sobre a suposta irregularidade do conselho perante o FNDE e a emissão do relatório anual conclusivo. Nesta reunião tiveram participação de voz os seguintes segmentos:

- Representantes da SEMED (titulares e suplentes);
- Representantes dos professores (titular e suplente);

- Representante do Conselho Tutelar (titular);
- Representantes da diretoria do sindicato dos professores (titular e suplente)

Evidenciamos a manifestação de professores, diretores de escolas e diretores do sindicato dos professores sobre a luta por melhores salários, reivindicação de obras e melhorias, falta de materiais pedagógicos⁴⁷, assessoramento⁴⁸ demasiado nos departamentos do SEMED, dúvidas sobre pagamentos de produtos e serviços e a grande tônica da reunião: a “irregularidade⁴⁹” do conselho perante o FNDE.

Por outro lado, os conselheiros da SEMED, na sua totalidade, tiveram manifestações de defesas e justificativas do segmento que representam em relação às reivindicações e questionamentos dos representantes mencionados no parágrafo anterior. Além dos titulares e suplentes da SEMED participaram desta reunião a secretária municipal de educação e seus diretores dos departamentos⁵⁰.

Devido algumas inconsistências na prestação de contas⁵¹ e a suposta irregularidade do conselho do Fundeb o relatório conclusivo não entrou em pauta na reunião da referida ata. O presidente do conselho encerrou os trabalhos do dia agendando o próximo encontro dos conselheiros.

No exame da ata nº 02/2010, os embates tiveram continuidade, entretanto, novas indagações tiveram destaque. Os conselheiros deliberaram sobre a reformulação do PCCS, criação do SME, relação do conselho com a UCCI e TCE,

⁴⁷ Extraímos a seguinte reivindicação do segmento dos professores: “na escola em que trabalha estão em falta”. (CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDEB, 2010, Ata nº 01/2010, folha 02, 2010)

⁴⁸ Os servidores dos departamentos, na maioria das vezes, são professores e funcionários que são solicitados pela SEMED para prestar serviços especializados com funções gratificadas. Além destes, a SEMED possui engenheiros e arquitetos – quinze no total – que são pagos com recursos da Educação e têm salários altos se comparado com o dos professores.

⁴⁹ O conselho foi acusado de irregularidade devido à ilegitimidade do mandato de um de seus representantes. Essa foi uma questão polêmica, pois para alguns conselheiros essa foi uma manobra retaliativa da secretária municipal da educação diante de algumas denúncias feitas pelo presidente do conselho. Este foi o motivo crucial para o confronto aberto entre uma parcela dos conselheiros (Conselho Tutelar, professores, diretores de escolas, e representante do sindicato dos professores de um lado, e de outro, representantes do SEMED). Os conselheiros, na sua maioria, estavam dispostos a reprovar as contas da SEMED caso a situação persistisse. Retomaremos essa discussão mais a frente na análise das entrevistas realizadas com os conselheiros envolvidos neste embate.

⁵⁰ Esse é um procedimento habitual no conselho, pois muitas vezes algumas pautas necessitam de esclarecimentos especializados. O que chamou a atenção ao examinar esta ata foi o embate entre a secretária municipal de educação e os representantes do Conselho Tutelar, professores, diretores e diretoria do sindicato dos professores. Em alguns momentos os conselheiros chegaram a reclamar da presença incisiva da secretária na reunião. Essa reclamação tem relação à questão sobre a irregularidade do conselho conforme descrito na nota anterior.

⁵¹ Vinte notas e empenhos não tiveram esclarecimentos. Os conselheiros deliberaram e decidiram encaminhar ofício solicitando mais detalhamentos sobre as inconsistências.

e, a falta de informações e esclarecimentos por parte da SEMED e do Poder Executivo.

A postura dos conselheiros sobre a não elaboração do relatório conclusivo teve início com a indagação da representante dos professores dizendo “que o conselho não terá como apresentar um relatório de aprovação das contas se não tiver acesso às informações”. No rebate a servidora da UCCI “disse que o relatório deve ser emitido e poderá ser colocado os questionamentos o que não pode ocorrer é deixar de emitir o relatório”. Contrapondo a posição da UCCI o representante dos servidores técnicos administrativos das escolas falou que “ainda não foi disponibilizado para o conselho a LDO, a LOA e o PPA”. Dessa forma, não seria possível dar continuidade aos trabalhos, pois “o relatório deve ser completo”. A representante da direção do sindicato dos professores também alegou falta de informações sendo replicada pela conselheira representante da SEMED afirmando “que o conselho não pode afirmar que existe desvio de verbas” (CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDEB, folha nº 03, Ata nº 02/2010, 2010)

A intensidade em demonstrar que o relatório não deveria ser elaborado resultou na seguinte tomada de decisão:

O conselho se posicionou com o seguinte parecer: houve questionamentos e divergências, levantadas por este conselho, e, foram convocados e oficializados os departamentos e pessoas responsáveis pelos setores envolvidos e se fizeram presentes, porém, em alguns casos, os mesmos não apresentaram os esclarecimentos de forma conclusiva em relação às dúvidas existentes. (CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDEB, folha nº 04, Ata nº 02/2010, 2010)

Os representantes dos professores, titular e suplente relataram ainda a existência de irregularidades no pagamento dos guardas patrimoniais⁵², pois haviam sido pagos com recursos do Fundeb⁵³. Também criticaram os setores de contabilidade e tesouraria pela falta de emissão de documentos ocasionando dificuldades nas conferências de notas e empenhos.

⁵² Os guardas patrimoniais são lotados na Secretaria Municipal de Segurança Pública, entretanto, por vigiarem as escolas e CMEIs os recursos para as suas folhas de pagamentos são retirados do orçamento da SEMED. Este é um problema crônico. Além disso, existem ocorrências de horas extras demasiadas.

⁵³ A Lei nº 11.494/2007 determina que os recursos do Fundo devam ser aplicados, exclusivamente, na valorização dos profissionais da educação. Qualquer outra finalidade incorre em desvio. (BRASIL, 2007)

A representante da direção do sindicato dos professores relatou que “havia falta de informações quanto a devolução do IPMC Patronal”, acusou ausência de dados por parte da SEMED sobre gastos com os Recursos da Educação⁵⁴, reclamou da qualidade das construções, reformas e ampliações das escolas. Além disso, reforçou que “nem todos os empenhos foram conferidos devido às licitações e emissões de empenho ocorrer no último bimestre do exercício”, sendo essa, uma prática irregular diante do que determina a lei do Fundeb e as normativas do TCE. (CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDEB, folha nº 06, Ata nº 02/2010, 2010)

Devido a estas questões acima mencionadas, o conselho do Fundeb, por unanimidade, se abstém de emitir parecer final enquanto aguarda os documentos solicitados para análise (...) O relatório realizado pela Fundeb será encaminhando ao UCCI assinado por todos os conselheiros titulares que votaram e definiram por absterem de votar o relatório neste momento até que se tenha uma posição de respostas às solicitações (CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDEB, folha nº 06, Ata nº 02/2010, 2010)

Diante disso, os conselheiros decidiram por não votar o relatório conclusivo sem que as informações fossem disponibilizadas. Apesar das tentativas dos representantes da SEMED em finalizar o relatório nesta reunião a decisão foi acatada sob protestos e ameaças de perda dos recursos do Fundeb devido ao curto tempo para envio da prestação de contas para o FNDE⁵⁵. Entretanto, os conselheiros, mantiveram a decisão.

No exame da Ata nº 03/2010 pudemos averiguar o resultado das ações desprendidas nas reuniões anteriores, principalmente no que tange a falta de informações. Nesta reunião foram apresentadas todas as informações requeridas demonstrando que a intensidade de alguns conselheiros foi determinante para o reposicionamento da SEMED. Os conselheiros destacaram quarenta e um empenhos para serem esclarecidos pelos departamentos. Isto confirmou a hipótese de que havia motivos para a não elaboração do relatório conclusivo. Dessa forma, o presidente do conselho solicitou que os responsáveis pelos departamentos fossem convocados para uma próxima reunião para prestarem esclarecimentos sobre os

⁵⁴ Os Recursos da Educação é uma das rubricas que constituem o montante dos recursos financeiros da educação.

⁵⁵ O Poder Executivo tem prazo limite para enviar o relatório de prestação de contas com o parecer do conselho. O não atendimento a esta observância impacta no bloqueio das transferências do Fundeb para o exercício do ano posterior. Isso justifica a ação dos conselheiros representantes da SEMED, pois essa punição evidentemente compromete o orçamento da pasta.

destaques. Sendo assim, somente após isso as contas seriam colocadas em pauta para votação e elaboração do relatório final. (CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDEB, folha 01, Ata nº 03/2010, 2010)

A quarta reunião teve a pauta exclusiva para os esclarecimentos dos empenhos destacados na reunião anterior e para votação do relatório conclusivo. Nesta, os responsáveis pelos departamentos tiveram muito trabalho no convencimento dos conselheiros, pois cada explicação era replicada por mais questionamentos. Destaca-se nestes embates a discussão sobre o PCCS onde houve intensidade por parte dos representantes da SEMED, da direção do sindicato dos professores, dos servidores técnicos administrativos das escolas, da Câmara de Vereadores.

Com a palavra, a representante da direção do sindicato dos professores disse:

Que entende que a contratação da empresa para o SME e CME é necessária, mas que para o PCCS não é necessário, e ainda que o dinheiro da parte que se refere ao PCCS deverá ser devolvido. Destacou que também acha a comissão para discutir o PCCS muito grande e isso dificulta os trabalhos (...) colocou que gostaria de ser atendida pelo prefeito porque a secretaria de educação ainda não se manifestou sobre a comissão do PCCS. (CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDEB, folha nº 04, Ata nº 04/2010, 2010)

A representante dos professores “questionou sobre o valor pago para a reformulação do PCCS” instigando a posição dos demais conselheiros. Como resposta, o representante da Câmara de Vereadores complementou dizendo “que acha 100% desnecessário ter uma comissão para reformular o PCCS e que pedirá na Câmara de Vereadores a devolução do pagamento da assessoria”. Na mesma posição o representante do Conselho Tutelar além de ser contrário à assessoria, falou “que gostaria de verificar o empenho e o contrato da empresa de assessoria e a comissão do PCCS” sendo atendido de imediato. Após verificação dos documentos os conselheiros se posicionaram contrários à prestação de serviços de assessoramento para a reformulação do PCCS. A representante da SEMED ainda tentou mudar a posição dos outros conselheiros dizendo “se talvez não fosse melhor aceitar a assessoria, pois esta poderia abrir caminhos para aumento salarial” e que “na sua opinião, não existe ilegalidade e sim pontos de vistas diferentes”. Portanto, para esta conselheira, “a assessoria pode ser boa para

orientar a comissão do PCCS.” (CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDEB, folhas nº 04, 05 e 06, Ata nº 04/2010, 2010).

Passado este embate os conselheiros passaram para a pauta de aprovação do relatório onde cada um votou nominalmente justificando seus motivos conforme quadro abaixo:

Quadro II – POSICIONAMENTO DOS CONSELHEIROS NA DECISÃO SOBRE O RELATÓRIO CONCLUSIVO DO ANO DE 2009

REPRESENTAÇÃO	DECISÃO	MOTIVO DA DECISÃO
1º Representante titular da SEMED	Aprovação	Os fatores levantados não caracterizam desaprovação
2º Representante titular da SEMED	Aprovação	Não justificou
2º Representante suplente da SEMED	Aprovação	Por julgar que não existe nenhuma prova que caracterize reprovação
Representante suplente dos professores	Aprovação com ressalvas	Não justificou
Representante titular dos diretores das escolas	Aprovação com ressalvas	Tendo em vistas que as questões levantadas não são sérias o suficiente para caracterizar uma desaprovação
Representante titular dos servidores técnico adm. das escolas	Aprovação com ressalvas	Pelos quinze milhões de restos a pagar que ficaram sem finalizar
Representante titular dos servidores dos CMEIs	Aprovação com ressalvas	Pelas pendências que ficaram
1º Representante titular dos pais de alunos	Aprovação com ressalvas	Não justificou
2º Representante titular dos pais de alunos	Aprovação	Pela boa vontade da SEMED em resolver situações e esclarecer as dúvidas
2º Representante suplente dos pais de alunos	Aprovação	Devido às boas melhorias que as escolas receberam
1º Representante titular dos estudantes	Aprovação com ressalvas	Pelos 15 milhões de restos a pagar
2º Representante titular dos estudantes	Aprovação com ressalvas	Devido aos restos a pagar
1º Representante suplente dos estudantes	Aprovação	Não justificou

Representante titular do Conselho Tutelar	Aprovação com ressalvas	Pelos 15 milhões pendentes de obras e licitações
Representante titular da Câmara de Vereadores	Aprovação com ressalvas	Pelos 15 milhões a pagar; pelo limite prudencial de 46,74% que comprovaram que havia recursos e formas para aumento salarial
Representante titular da diretoria do Siprovel	Aprovação com ressalvas	Pela má qualidade dos produtos adquiridos, obras mal feitas, guardas patrimoniais pagos com recursos da educação
Representante suplente do Siprovel	Aprovação com ressalvas	Pelas questões pendentes de restos a pagar

Elaborado pelo autor (2013)

A justificativa pode ser entendida como o sentido da tomada de decisão, pois cada conselheiro ao votar manifesta a sua razão. Neste caso, ficou evidenciado que a maioria ao justificar demonstrou estar agindo por regulamentos, pois uma das funções normativas dos conselheiros é fiscalizar para que não tenha má aplicação dos recursos. Sendo assim, o indicativo é de que os quinze milhões de reais deveriam ser aplicados nos serviços pertinentes ao ano anterior. No entanto, os recursos foram reprogramados para pagamentos do ano seguinte. No ponto de vista dos conselheiros, essa não é uma irregularidade muito grave para gerar a reprovação das contas como ocorreu no ano de 2008, mas é um sinal de que houve falta de planejamento do gestor.

O conselho aprovou com ressalvas não porque há irregularidades, pois todas as dúvidas foram sanadas pela Secretaria de Educação, e sim porque há mais de R\$ 15 milhões no que se refere a obras e a compras que foram empenhadas em 2009 e serão pagas no decorrer deste ano, por isso o conselho não tem como aprovar a totalidade, afirma o presidente do Cacs Fundeb comentando o número de votos: 11 votaram pela aprovação com ressalvas, seis pela aprovação integral e nenhum pela reprovação. CASCABEL, 2013c)

A posição da maioria dos conselheiros pela aprovação com ressalvas neste relatório demonstra que a fiscalização é bem exercida. Além disso, a intensidade desprendida por alguns membros para que as informações fossem disponibilizadas e os esclarecimentos fossem prestados pode ser entendida como um valor no que tange a participação política.

Analizamos o relatório conclusivo do conselho municipal do Fundeb referente ao exercício do ano de 2010. Diferente das atas, o relatório não nos dá uma visualização da ação dos conselheiros, a não ser no resultado da votação, pois apenas um conselheiro votou pela reprovação das contas enquanto todos os demais votaram pela aprovação com ressalvas. Entendendo que a ressalva é uma restrição ou indicativo de que os recursos não foram bem aplicados, o que nos chama a atenção é a posição dos conselheiros representantes da SEMED que geralmente votam pela aprovação e ainda procuram convencer os outros segmentos. A partir desta constatação pode se dizer que existe a possibilidade de ter havido algumas intensidades de outros conselheiros em relação às suas expectativas para que determinasse o direcionamento dos representantes do governo para a aprovação com ressalvas ou então que os motivos tenham sido fortemente relevantes para ocasionar essa tomada de decisão.

Para compreendermos os motivos que levaram ao resultado da maioria apresentamos os pontos destacados no relatório:

- Valores elevados de pagamento de horas extras de guardas patrimoniais e engenheiros. Isso já havia sido questionado no relatório do ano anterior, inclusive sobre a fonte de pagamento ser de recursos do Fundeb, entretanto, o problema continuou no ano seguinte;

- Pedidos exacerbados de aditivos de obras de reformas e ampliações das unidades escolares. Como sugestão o conselho solicita, neste relatório, que os conselheiros membros da comissão de obras participem dos tramites de licitações e que lhes sejam permitidos analisar os contratos e emitir parecer favorável ou contrário quando houver pedido de aditivos. Além disso, sugestionam que os conselheiros estejam presentes no ato da entrega das obras juntamente com um dos engenheiros lotados na secretaria de educação.

- Compra desnecessária de software tendo em vista que o MEC e o programa PROINFO disponibilizam estes recursos gratuitamente.

- Falta de clareza nos resultados do leilão de bens da SEMED, pois os itens leiloados foram adquiridos com recursos do Fundeb.

- Reincidência nas licitações e empenhos feitos no último bimestre do ano dificultando a fiscalização por parte do conselho.

- Falta de informações sobre notas e empenhos deixando margem a duvidas sobre a sua aplicabilidade.

Além destas justificativas o conselho destacou os problemas do transporte escolar, a aquisição de uniformes escolares e os empenhos que versam sobre os serviços de lavagem de veículos da frota da secretaria.

Em relação aos empenhos nº 8806/2010 e o nº 8807/2010 em que os veículos utilitários da frota da Secretaria Municipal de Educação, custaram cada lavagem o valor de R\$29,99 (vinte e nove reais e noventa e nove centavos) o veículo Furgão no valor de R\$ 79,99 (setenta e nove reais e noventa e nove centavos). A contratação do serviço foi feita por registro de preço número 55 (cinquenta e cinco). Foram realizadas pesquisas de preço via telefone por conselheiros em vários postos de lavagem no município de Cascavel e o valor de mercado verificado foi entre R\$15,00 (quinze reais) e R\$20,00 (vinte reais) para carros utilitários e para os Furgões a média foi de R\$50,00 (cinquenta reais) a R\$55,00 (cinquenta e cinco reais). Este conselho sugere que seja tomada as providências e encaminhamentos cabíveis a esta situação. (CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDEB, folhas nº 05 e 06, Relatório Conclusivo do Conselho do Fundeb do ano de 2010, 2011)

O teor do parecer demonstra que os conselheiros ao exercer a sua função no que tange fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundeb e outras fontes estão cumprindo com seu papel em termos de regulamento, pois entendendo que o conselho deve, ao emitir o relatório conclusivo, informar aos órgãos competentes sobre os procedimentos tomados pelo governo local no que se refere ao melhor aproveitamento dos recursos nos permite afirmar que os conselheiros agiram por regulamentos, pois os indicativos apresentados são os esperados na proposta normativa que criou o conselho nestas instâncias. Dessa forma, a prestação de contas não é apenas do poder público local, mas do conselho que demonstra o papel de agente fiscalizador e propositivo de alternativas possíveis para uma eficiência e transparência dos recursos investidos na educação.

O resultado do relatório conclusivo do ano de 2010 apresentou um quadro reflexivo sobre a ação dos conselheiros. Estes demonstraram, ao criar as comissões de fiscalização e acompanhamento, uma inovação em termos de conselhos gestores. Apesar do pessimismo que alguns pesquisadores insistem em manter ao concluir que os conselhos são extensões de manipulação e controle por parte do poder público, o conselho do Fundeb de Cascavel dá indicativos de avanços e superações a esses dilemas da “política velha”. Analisamos os resultados do relatório conclusivo do ano de 2012 e percebemos que a postura dos conselheiros mudou em relação ao percebido nos relatórios anteriores.

Examinamos as Atas nº 02/2013 e nº 03/2013 referentes às reuniões para a elaboração do relatório conclusivo do ano de 2012. Percebemos que os questionamentos se mantiveram na mesma linha dos exercícios anteriores, entretanto, as falas dos conselheiros demonstraram que o poder público acatou algumas sugestões do conselho. Entre os destaques nos questionamentos nos chamou a atenção do pronunciamento do representante dos servidores técnicos administrativos para a questão da saúde dos funcionários lotados na secretaria. Destaca ele que “apesar do correto percentual destinado a folha de pagamento, verifica-se vários profissionais exacerbados, com problemas de saúde, devido ao acúmulo de funções e atividades” citando exemplo de três servidoras que estão nesta situação na escola em que trabalha. (CONSELHO MUNICIPAL DO FUNDEB. Ata nº 03/2013. Cascavel, 2013).

3.4 - O sentido da educação

Nesta sessão demonstramos o sentido que os conselheiros atribuem à educação. Sendo assim, perguntamos a eles qual é a importância da educação, como eles vêem a educação pública no Brasil, especificando a questão da valorização dos professores, os recursos investidos na educação pública e o tratamento, por parte do Estado, na questão da qualidade do ensino público. Finalizamos a sequência de perguntas questionando-os sobre o que fariam se tivessem autonomia para melhorar a educação pública.

A educação, para todos os entrevistados, é vista como um dos valores mais importantes para o indivíduo e para a sociedade. No entanto, alguns percebem a fragilidade de duas instituições fundamentais para o processo de educação. No ponto de vista dessas pessoas, a família e a escola não estão cumprindo com o seu papel de forma eficaz, pois as famílias não fazem a sua parte e isso compromete a sequência formativa dos indivíduos. Em alguns momentos chegam a relatar que a família perdeu a referência no processo socializador. Para um dos entrevistados isso está relacionado às modificações nas relações de trabalho, pois os pais não ficam mais em casa para educar seus filhos. Por outro lado, um dos entrevistados defende a criação de mecanismos para a superação deste desafio.

Quando se lida com crianças a gente vê a necessidade dos pais para lidar com os filhos, e a família é a base, então tem que ter políticas públicas para ajudar as famílias que não tem suporte. E o suporte começa pela educação. Que educação nós temos hoje? O que nós estamos formando para o futuro? O que os professores estão ensinando? Será que os professores não estão assumindo o papel dos pais na educação? E o que nós estamos fazendo para mudar isso? Existe uma inversão sobre a educação, pois a educação começa em casa, mas sem uma base sólida isso começa de forma errada. Então não adianta fazer uma crítica à família, nós temos que dar suporte para esses pais. Eu defendo a criação de uma escola de pais para auxiliá-los enquanto seus filhos ainda estão na infância, pois quanto mais passa o tempo fica mais difícil de mudar algumas situações, principalmente na questão de violências. Podemos até identificar os problemas, podemos até encaminhar esses problemas para os órgãos competentes, mas o dever e a responsabilidade de educar na família são dos pais. (Entrevistado nº10)

Alguns entrevistados atribuíram sentido diferente à educação, pois se referem à escola. Para eles, a educação deve ser pautada na aquisição de conhecimentos que permita a transformação social através da consciência de classe trabalhadora e política, pois só assim o indivíduo pode adquirir emancipação, maturidade e reconhecimento para reivindicar seus direitos. No entanto, a fragilidade na universalização é destacada como um dos pontos a ser superados.

A educação se desviou do princípio dela. A educação deveria ser pautada na sistematização do aprendizado e no princípio da universalidade, pois qual é a finalidade da educação se não fazer com que os indivíduos aprendam a se relacionar com as pessoas e com a sociedade. Então as pessoas que não tem acessos à escola e os que recebem um ensino fragmentado terão mais dificuldade para se relacionar, principalmente na sua situação de trabalho. (Entrevistado nº20)

No ponto de vista dos entrevistados, em sua totalidade, os professores de escolas públicas não são valorizados pelo trabalho que desenvolvem. Isso implica em sérios problemas na educação, pois as relações de trabalho acabam desmotivando esses profissionais, e consequentemente, isso repercute no aprendizado do aluno. Uma das entrevistadas aponta isso como um problema frequente, pois as atividades transcorrem, às vezes, as funções de pais e psicólogos. Para ela, isso causa um desgaste muito grande para o professor. Um dos grandes motivos da desvalorização é o salário de professor⁵⁶, no entanto, a

⁵⁶ De acordo com o anexo IV da Lei nº 6.231/2013, um professor, em início de carreira e com licenciatura plena, recebe menos de mil Reais (R\$ 994,61) por um padrão de vinte horas de trabalho. A diferença para quem possui pós-graduação é de apenas cem Reais (R\$ 1.094,07). (CASCAVEL, 2013b).

forma como a sociedade se relaciona com eles também é motivo para o agravamento da situação.

A profissão é gratificante, mas é muito cansativa. Os professores teriam que ter uma rotatividade maior para não ficar tanto tempo em sala de aula. Os professores antes tinham uma atitude que hoje não tem mais (...) A sociedade usa a educação para atacar os professores. Todo mundo quer ensinar o professor, “não faça assim”, “não dê aulas desse jeito”, mas ninguém vai ao médico e fala para ele “não dê dipirona”, “não receite esse remédio”. Então as pessoas, pela nossa desvalorização, se acham no direito de vir dar “palpite”, não que seja de todo mal, mas poderia ser de outra forma. (Entrevistado nº12)

Alguns entrevistados entendem que a questão da valorização é um processo de conquista que deve estar atrelado à postura do professor enquanto educador e indivíduo de referência e a luta política por salários e condições de trabalho.

A educação e a escola pública não são reconhecidas e valorizadas pelos governantes, pois precisa de mais e maior investimento em todos os aspectos físicos, financeiros e pessoal. Muitos professores não tem amparo, principalmente em relação a sua saúde não tendo a quem recorrer. Portanto, essa questão tem que ser colocada na pauta dos gestores e isso deve ser por iniciativa dos professores. Dessa maneira, o sindicato é o caminho para a união da categoria. Se as coisas continuarem do jeito que estão, logo os professores do ensino municipal serão uma classe extinta, pois não tem estímulo para que as pessoas façam um concurso para ser professor de educação básica. (Entrevistado nº02)

Os professores não serão valorizados enquanto não tiver uma política clara, mas por outro lado, não se pode reduzir tudo isso a salário. Então o professor não pode ir para a sala pensando no quanto ele recebe. A luta pela valorização salarial é uma coisa, o trabalho em sala de aula é outra bem diferente. Eu penso que deveríamos rever as condições de trabalho dos professores. Muitos não têm condições de cuidar de sua formação, da sua saúde e da sua vida particular, pois passam muito tempo em sala de aula. (Entrevistado nº09)

Antes da Constituição de 88 o professor tinha uma valorização muito precária. Não estamos no momento ideal, a situação real. Existe valorização? Existe. Ainda precisamos de mais? Muito. Então temos que avançar, mas a própria valorização está na postura que ele mesmo se coloca. Porque têm profissionais e profissionais. O professor quando passa em um concurso público, não vou generalizar a questão, mas muitos acabam tendo isso apenas como um emprego (...) Só que o professor tem que estar pautado na consciência e na responsabilidade, pois aquele aluno, criança, adolescente ou adulto na sala de aula, a maioria das vezes, o único momento que ele tem para ter acesso ao conhecimento é na mediação professor-aluno, e se esse professor não assume a sua responsabilidade, então que valorização ele vai ter e que ele quer ter. (Entrevistado nº13)

O professor além dele não ser valorizado por duas questões: a primeira é que ele não se valoriza. Enquanto o professor não se valorizar não sairá dessa condição, pois ele tem que fazer valer o prazer pelo que está

fazendo. Aí vem a segunda questão, pois o professor tem que trabalhar muito para sobreviver. Muitos deles acabam deixando de viver, perdem seu casamento, sua família, então que exemplo ele vai passar para seus alunos. O aluno vê o professor como uma referência e os exemplos dados são significativos na avaliação da educação. (Entrevistado nº10)

O sentimento de desvalorização dos professores desestimula-os na motivação de novos profissionais. Um dos entrevistados, que está concluindo o magistério, relatou que os próprios formadores de professores discutem isso constantemente com seus alunos. Outra entrevistada nos relatou que não quer que sua filha seja professora, mas se optar por essa profissão que seja em um nível mais elevado do que o dela.

A desvalorização salarial motiva a rotatividade não apenas de professores, mas de todos os profissionais que trabalham na educação, pois os servidores que exercem funções de apoio nas escolas não têm estímulo algum para fazer carreira. Além disso, segundo relato de uma das entrevistadas, os professores das séries iniciais em início de carreira acabam abandonando a profissão, pois o salário é muito baixo. Essa conselheira defende a aplicação dos 10% do PIB na educação e a desvinculação da folha do magistério. Isso possibilitaria a elevação salarial sem comprometer o limite prudencial determinado pela LRF.

Os recursos não são suficientes para a educação pública. Temos que desvincular a folha de pagamento, pois o limite prudencial da LRF limita o gestor. O Fundeb está em 84% só com folha e mesmo assim o salário é baixo. As zeladoras do CMEI não ficam no trabalho porque ganham muito mais trabalhando de diaristas, os professores trabalham manhã, tarde e noite para conseguir sobreviver. Então se a folha fosse desvinculada teríamos a possibilidade de aumentar o salário de quem trabalha na educação. Mas para fazer isso teria que se investir 10% do PIB na educação. (Entrevistado nº08)

Outro ponto destacado pelos conselheiros é a questão do custo com a escola pública de ensino básico, pois os recursos não são suficientes porque o regime de colaboração, de acordo com a LDB, joga para os municípios a responsabilidade da educação básica, e esta tem um custo muito elevado, então os municípios não conseguem manter a educação básica e nem a educação infantil se não tiver uma contrapartida maior da União.

Os recursos não são suficientes, se você pegar o montante dos recursos da educação, o bolo do orçamento ele é muito alto, brilha os olhos porque as rubricas orçamentárias são muito altas. Entretanto, os custos para

manter a educação pública é muito alto. E quando se fala que a União investe 5% do PIB, nós temos que ser bem conscientes que na educação básica onde temos o maior montante de alunos é apenas 3,6%, o restante é investido na educação superior e na iniciativa privada como o Prouni e o próprio Pronatec que é uma privatização sem a gente perceber. (Entrevistado nº13)

O investimento por parte do Estado repercute na qualidade da educação. Para os entrevistados essa não é a prioridade dos governos, pois se preocupam mais com os indicadores e obras do que com a qualidade do ensino. Isso serve para a manutenção das relações de dominação e para atender as exigências de órgãos internacionais.

A qualidade da educação é relativa. Para o governo a qualidade é demonstrada por indicadores, mas se formos fazer uma pesquisa mais aprofundada vamos ver que nem sempre esses índices são reais. Na maioria das vezes são fantasiosos para atender os interesses do Banco Mundial e para servir de campanha eleitoral. Qualidade deve ser humanizadora, é a conscientização da classe trabalhadora, para a transformação da condição social. (Entrevistado nº09)

O Estado se preocupa muito com a quantidade de aprovações e deixa de lado o saber, o conhecimento. Acredito que para eles, quanto menos o povo souber melhor será para eles, pois facilita na manipulação. A falta de instrução ajuda na manutenção de políticos. Os recursos não são bem distribuídos e nós não temos flexibilidade para gerenciá-los. A realidade que nós vivemos é bem diferente do que falam nas propagandas e quem elabora as leis não conhecem a escola como ela é. (Entrevistado nº07)

A educação pública é essencial, até para romper com as desigualdades sociais construídas historicamente, só que a educação pública é muito colocada como sentido político-partidário, pois toda vez que mudamos os poderes a nível governamental das três esferas existe todo um discurso de promessas vazias para a educação. Então a educação pública precisa ser tratada com mais maturidade política e mais responsabilidade, senão nós vamos continuar adentrados anos, e anos e anos com esse déficit histórico sem conseguir reparar. (Entrevistado nº13)

Os conselheiros entrevistados, na grande maioria, nos disseram que se tivessem autonomia para melhorar a educação começariam pela valorização salarial dos professores, no entanto, quatro deles apontaram fatores diferentes e contundentes para que a educação possa ser melhor.

Se eu tivesse autonomia para melhorar a educação pública, pelo que eu observo. A solução não é tão difícil, eu acredito que a educação começa na formação do professor e o município tem que saber exatamente o que ele quer com a educação. Então temos que ter objetivos, com os objetivos pode melhorar, mas eu tenho clareza que os objetivos são para longo prazo, então teria que ter uma sequência de objetivos. (Entrevistado nº12)

Se eu tivesse o poder de melhorar a educação, primeiramente faria com que todos estudassem em escolas públicas. Daria fim à escola particular. Também faria com que os professores fossem exclusivos para uma escola, teria que ter um número reduzido de alunos, o professor deveria trabalhar menos, pois os professores não preparam as aulas, veja bem, Pedro Alvares Cabral ainda está descobrindo o Brasil. Isso é porque os professores trabalham manha, tarde e noite para sobreviver. (Entrevistado nº04)

Se eu tivesse o poder de melhorar a educação começaria pela educação infantil. Isso eu já estou fazendo aqui. Minha equipe é participativa e comprometida com a educação infantil. Sempre falamos com os pais que as crianças não tem a obrigação de sair daqui sabendo ler e escrever, mas tem que adquirir a estrutura necessária para receber os conhecimentos nas outras modalidades de ensino. Sendo assim, temos que trabalhar teoria e prática conjuntamente, pois se não exercitamos isso desde a base do ensino quando nos tornarmos adultos não saberemos lidar com todo o conhecimento passado. O que teremos é um copiar/colar. É triste ver a ignorância de muitas pessoas que chegam na faculdade e não sabem escrever ou ler um texto. Isso é falta de investimento de base. (Entrevistado nº08)

Se fosse para mim melhorar a educação pública, para começar eu faria um planejamento da educação que privilegiasse a educação básica e a educação superior, passaria pelo aspecto da gestão, a valorização dos profissionais da educação e seria algo que não seria de hoje para amanhã que eu conseguiria essa melhora, porque quando a gente projeta qualidade da educação, acesso, permanência, universalização e democratização, a gente tem que saber que isso é a longo prazo, não se muda de um ano para outro. Isso é algo que tem que ser construído. Mas a minha construção, se eu tivesse esse poder, seria com planejamento, participação democrática, porque é essencial, formação de consciência e lógico, investimento financeiro. (Entrevistado nº13)

Para a grande maioria dos entrevistados a educação, por ser fundamental, não depende apenas dos salários dos professores. Família, políticas e participação complementam o sentido da educação. Muitos deles entendem que este processo não é unilateral, no entanto, a grande carga pesa sobre os profissionais que vivenciam isso cotidianamente. Os entrevistados identificam os problemas e apontam os motivos disso. Por outro lado, entendem que para melhorar a educação o comprometimento do Estado, da sociedade e dos profissionais envolvidos neste processo é fundamental.

São muito comuns, em pesquisas, resultados que apontam para o absenteísmo de seus membros. Muitas vezes indivíduos colocam seus nomes à disposição em processos de escolha de representantes, mas não participam efetivamente dos conselhos. O conselho do Fundeb, por sua vez, demonstra o oposto. A participação dos conselheiros é frequente. As representações, na sua grande maioria, são constantes no conselho. Apenas os conselheiros

representantes da Câmara de Vereadores deixam a desejar enquanto participação ativa. Uma das formas para que os segmentos não sejam prejudicados pela falta do conselheiro é a participação do suplente em caso de falta do titular. No entanto, neste conselho os conselheiros são distinguidos apenas na nomenclatura, pois participam com direitos iguais.

3.5 - O sentido da participação

Procurando entender a frequente participação dos conselheiros, perguntamos, inicialmente, por que se propuseram a participar do conselho. Os entrevistados, na grande maioria, responderam que o motivo principal foi a aquisição de conhecimento, pois queriam aprender mais sobre os recursos da educação.

Eu quis ser conselheiro para adquirir conhecimento sobre a política e sobre a educação. E eu sempre gostei dessa parte, pois quero ser professor futuramente. No conselho tem que estudar muito, pois tem coisas que são complicadas. Às vezes sentia que aquilo não era meu mundo, mas hoje eu vejo que nasci para essas coisas e quero continuar. (Entrevistado nº04)

Uma entrevistada relatou que não queria se candidatar, mas ao ouvir o que as pessoas falavam sobre o conselho despertou a sua vontade de participar. Outra reportou que antes de tomar a decisão analisou as circunstâncias pertinentes ao seu trabalho. Apesar dos servidores públicos serem dispensados do trabalho para participar das reuniões, muitas vezes, as funções que exercem exigem a sua presença. Esse é um dos principais motivos de faltas nas reuniões.

No início eu não queria me candidatar, mas ao ouvir o que as professoras falavam de como agiriam no conselho despertou a minha vontade de participar, pois queria saber como funcionava. Candidatei-me e fui a mais votada assumindo como titular, nunca imaginei que seria eleita. (Entrevistado nº07)

Me propus a ser conselheira pela minha concepção política de professora. Então quando se tem uma forma de atuar politicamente eu analiso as circunstâncias, pois não é fácil conciliar o meu trabalho com a participação, principalmente quando é uma coisa voluntária. (Entrevistado nº03)

Um dos entrevistados relatou que aceitou participar atendendo pedido do diretor da escola. Esses casos são frequentes em alguns segmentos,

principalmente no de pais de alunos, pois algumas vezes os diretores participam da assembleia de eleição deste segmento. A pressão ocorre devido ao baixo interesse dos pais em participar do conselho. Sendo assim, para que as vagas sejam preenchidas, algumas pessoas são incitadas a participar.

Quando eu entrei pela primeira vez eu nem sabia o que era, mas o diretor da escola falou para eu entrar porque seria bom para a escola, então eu entrei. No começo eu não sabia fazer nada. Até aprender como funcionavam as coisas eu ficava só assistindo. Na segunda vez eu quis ir para fiscalizar, pois eu já tinha pegado o jeito, então eu retornei com mais conhecimento. Eu voltei para poder melhorar, dar a minha contribuição, lá eu participei da comissão do transporte. A gente ia ver como os ônibus estavam. A gente brigou muito com o problema dos ônibus. (Entrevistado nº05)

Outro entrevistado respondeu que seus motivos estavam bem definidos, pois queria defender os interesses dos servidores em relação à política salarial. Apesar de não ser representante da diretoria do Sismuvel, este conselheiro compactua com os mesmos princípios do sindicato, pois faz parte de um contingente grande de servidores que são pagos pela folha da educação, mas não são valorizados nem pela política salarial.

Eu me propus a ser conselheiro justamente para auxiliar e achar mecanismos para que o Fundo possa pagar melhor os servidores, porque o Fundo, os 35% estão indo tudo para obras e não estão sendo destinados para pagar melhor os trabalhadores. Tanto é que mesmo fora do Fundeb estamos lutando pelo plano de carreira destes servidores, pois eles não são contemplados com uma política de valorização. (Entrevistado nº15)

Outro fato que chamou a atenção em relação aos motivos dos conselheiros participarem do conselho está relacionado à concepção de vida que algumas pessoas têm. Um dos entrevistados, em sua trajetória de vida, sempre procurou integrar a igreja nas causas e discussões sociais. Portanto, através do segmento que representa conseguiu fazer isso. A conduta deste conselheiro e seu conhecimento religioso e humano, no ponto de vista de outros entrevistados, enriqueceram o conselho do Fundeb, pois além dele ser considerando um excelente fiscalizador, suas proposições visa agregar valor à educação, principalmente na questão dos cuidados que a criança deve receber da família e da escola.

Eu quis ser conselheiro não para defender a escola que meus filhos estudam, mas sim para defender o melhor para a criança. Mas, meu objetivo também era de integrar a igreja de forma indireta, pois esse é um objetivo que eu sempre tive. Isso foi muito importante, pois consegui através das APPSs chegar até o conselho do Fundeb. A igreja não tem cadeira nos conselhos, eu não sou pastor no conselho, mas a igreja está lá de forma indireta. (Entrevistado nº10)

Na nossa avaliação a predisposição para participar demonstrou ser um dos motivos predominantes dos conselheiros. Além disso, o interesse pelo conhecimento proporcionado pela participação também se destaca. Uma das entrevistadas enfatizou isso várias vezes durante a entrevista. Para ela, não basta ter uma visão superficial ou distorcida tem que participar para compreender.

Às vezes na escola, muitas vezes, as informações para chegar até o professor chega distorcida, porque às vezes, por exemplo, as pessoas têm dificuldades para transmitir a ideia como ela é. Ela dá a interpretação dela. Então às vezes você não gosta do secretário ou não gosta do prefeito, ele pode fazer o que ele quiser que você vai chegar na escola e vai transmitir de uma forma que ele é a pior pessoa do mundo. Tem gente que sempre diz para mim assim 'ah eu não quero fazer parte do Fundeb, porque mais do que vai e vê os problemas não consegue fazer nada'. Eu percebi que às vezes a gente não consegue mesmo. Eu tive um exemplo meu. Na minha escola a gente precisava de uma quadra, então um dia o secretário chegou e me falou 'não me esqueci da tua escola', só que daí ele me explicou que era um projeto do governo federal e tinha que ter as medidas que eles determinaram e a nossa quadra não se encaixava nas medidas da quadra a ser coberta. Só que na escola as professoras não entendiam, eu cheguei e expliquei, mas elas não aceitavam de forma alguma. Então tem coisas que você passa a entender porque um bairro ganha e outro não ganha. Então o professor tinha que passar pelos conselhos para entender esses processos. (Entrevistado nº12)

Os conselheiros ao se proporem a participar do conselho assumem uma responsabilidade social de muita importância, pois além de representar os segmentos são responsáveis pela fiscalização dos recursos da educação. Todos os entrevistados destacaram isso ao serem questionados sobre o sentimento de ser conselheiro. Durante as entrevistas percebemos, pelas expressões demonstradas, que os conselheiros levam essa função muito a sério, pois a responsabilidade foi a tônica das respostas.

Ser conselheiro é assumir uma responsabilidade muito grande. Nós fiscalizamos muito dinheiro. Saber que você está representando muitas pessoas, que você tem a função de aprovar ou não a conta de uma secretaria de educação do tamanho que é a nossa é um peso enorme, mas é realizador quando conseguimos com o nosso trabalho fazer com que os recursos sejam otimizados. Esse é nosso prêmio maior, pois as

peças reconhecem o nosso trabalho, o gestor reconhece o nosso trabalho. (Entrevistado nº08)

O sentimento de ser conselheiro é de grande importância para os entrevistados, pois consideram a responsabilidade de fiscalizar os recursos da educação como uma ação que pode afetar milhares de pessoas. Dessa forma procuram fazer o melhor para que os recursos tenham a melhor aplicação.

3.6 - O sentido da tomada de decisão

Conforme discutimos no capítulo anterior, os conselhos são espaços de discussão onde os indivíduos têm a possibilidade de apresentar as suas demandas, confrontar o poder público e manifestar as suas posições diante de determinadas pautas. Na concepção de Kaplan e Lasswell (1979), nestes momentos ocorrem as facilitações, os conflitos e as compatibilidades. Esses processos são importantes, pois precedem a tomada de decisão. As expectativas e os regulamentos são expostos no posicionamento e na argumentação dos indivíduos como fatores determinantes no processo relacional entre os membros do agregado.

Nesta sessão apresentamos a análise das discussões que permeiam as tomadas de decisões. Portanto, buscamos saber, mesmo após o exame das atas, como os conselheiros se relacionam entre si, destacando os relacionamentos divergentes. Por fim, procuramos saber qual é a visão deles em relação ao processo decisório, principalmente, sobre a decisão do relatório conclusivo do conselho.

Para os entrevistados, as divergências são comuns e positivas, pois, para, eles, elas ocorrem no campo das ideias.

A participação do conselheiro não é apenas física, é no campo das ideias, das opiniões. Portanto, toda assembleia, toda reunião tem que dar discussão. Não podemos todos querer pensar igualmente, pois somos pessoas dotadas de opiniões diferentes. O que temos que ter é um consenso da fala e da decisão. (Entrevistado nº02)

A forma como essas discussões ocorrem foi apontada como parte de organização e maturidade que são adquiridas no decorrer do mandato. Para que isso ocorra existe uma ordem de fala que é conduzida por quem preside a sessão e

essa ordem é respeitada por todos. Dessa forma, quem está com a palavra não é interrompido.

As reuniões sempre foram palco de embates, isso é normal, pois são confrontos de ideias. Se todos concordarem é duvidoso, então eu acho que em todos os conselhos deve ser assim, deve expor as ideias e buscar uma definição. Mas o presidente sempre soube conduzir as reuniões muito bem, porque senão sai da pauta e isso leva tempo se deixar as discussões soltas. (Entrevistado nº14)

Uma entrevistada reportou que as discussões dependem do posicionamento de quem está como presidente do conselho. Segundo ela, se o presidente for oposição os questionamentos são mais frequentes.

Eu já participei de uma gestão que o presidente era mais polêmico, que ele era mais indagador. Já outro não era tanto, um que já tinha maior cumplicidade com o secretário, outra já era mais oposição. Mas o ideal é ser oposição que daí ele cutuca, ele está toda hora questionando, questionando, questionando. Se ele não for oposição aí a coisa fica mais branda. Quanto mais o presidente do conselho for oposição, não no sentido de que nada do que eles (SEMED) fazem presta, mas no sentido de estar sempre questionando, perguntando, instigando, mais o conselho ganha, porque no conselho a gente nunca pode abaixar a guarda. (Entrevistado nº12)

Outro ponto destacado pelos conselheiros é a questão de interesses bairristas. Nas entrevistas a maioria dos entrevistados fez menção ao termo “puxar a sardinha para o seu lado”. Segundo eles, alguns conselheiros, em momentos de discussão de pauta, levam isso em consideração interpondo suas demandas particulares.

Um dos problemas do conselho é o tal de ‘lá na minha escola’, tem muitos diretores e professores que só falam isso. Se vão reformar uma escola já vem a choradeira ‘e a minha escola?’. Pior é quando o secretário participa da reunião. Tem vezes que o presidente tem que chamar a atenção de alguns conselheiros. (Entrevistado nº06)

Uma das entrevistadas nos disse que, no seu ponto de vista, algumas pessoas já têm isso premeditado. Sendo assim, utilizam os grupos para chegar até o conselho e colocar em pauta as reivindicações de suas escolas. Para essa conselheira, os grupos devem rever o propósito da representação no conselho. Para nós, pesquisadores, isso ocorre devido à falta de articulação entre os membros dos grupos, pois conforme demonstramos anteriormente, alguns

segmentos não possuem um canal de comunicação eficaz. Sendo assim, nestes casos, as reivindicações não são organizadas pelo segmento, mas por indivíduos que ou estão no conselho ou que tem acesso informal ao conselheiro de sua representação.

Muita gente entrava lá pelos grupos, mas você ia lá e lutava pelos objetivos da tua escola. 'Quando é que vão reformar a minha escola?'. Minha escola, você se apossa do negócio. 'E a minha escola? E a minha escola?'. Era uma coisa muito comum. Acredito que até devem ter isso em mente: 'ah, eu vou lá na representação para ver o que eu ganho com isso enquanto comunidade'. A representatividade deveria sentar e discutir sobre a função do representante, pois assim, alguns objetivos não fugiriam do propósito, pois muitas vezes a pessoa chega no conselho pela representatividade e atua de um jeito que não tem nada a ver com a intenção do segmento. (Entrevistado nº09)

Apenas três entrevistados relataram que no início do mandato faziam solicitações de suas escolas, mas com o tempo aprenderam a se controlar e fazer isso de outra forma.

As reuniões têm embates, pois alguns conselheiros consideram certa coisa relevante outros discordam. Eu me polio muito, pois algumas vezes, quando percebo, estou fazendo defesa da minha escola. Isso é comum entre os conselheiros, mas acredito que temos que chegar a um consenso. Isso não é fácil nem da minha parte nem da parte dos outros conselheiros. Eu sou muito crítica em alguns aspectos e isso pode fazer com que outras pessoas não concordem comigo. Eu defendo muito o aluno que faz uso do transporte escolar, pois a maioria dos meus alunos usa esse serviço. Mas primeiro como diretora, eu levo as minhas reivindicações à SEMED, pois no conselho a minha função é outra. Algumas vezes consigo falar com o secretário, pois ele participa de todas as reuniões. Mas sempre depois que acaba a reunião. Então espero o momento certo de falar com ele e cobrar algumas coisas da minha escola. (Entrevistado nº03)

As vezes tentei ganhar algumas coisas para o meu CMEI e para a minha comunidade, pois sempre que podia falava com o secretário que sempre estava nas reuniões e é difícil falar com ele na SEMED. Como eu disse, no início, a gente tem uma visão deturpada do conselho, mas isso vai mudando com o tempo e com os estudos. (Entrevistado nº07)

Alguns entrevistados colocaram que os conselheiros sofrem limitações e que muitas vezes apontam questões que deveriam ser mudadas em relação ao poder público, principalmente nas execuções de obras e serviços, pois em alguns casos os conselheiros entendem que o responsável é o gestor.

A função do conselheiro deve autônoma, não deve ser dependente do poder executivo e eu vejo que é o fiscalizar, o participar, o opinar para ver como o dinheiro público está sendo gasto. Mas, eu vejo essa participação, de certa forma, um tanto limitada, pois você vê, percebe, aponta, mas quem executa é o poder executivo, então muitas vezes aquilo que você apontou que você reivindicou foi executado pelo poder público. (Entrevistado nº02)

Sobre isso, uma das entrevistadas relata que, em alguns momentos os embates são de muita pressão e outros de cunho político-partidário, no entanto, as intenções são percebidas pela argumentação do manifestante.

As divergências são comuns no conselho. Geralmente é por causa dos pontos de vistas diferentes. As vezes eu entendo que a culpa é da empreiteira, mas tem conselheiro que acha que a culpa é do prefeito. Mas são apenas posições diferentes. Algumas vezes alguns conselheiros tentam forçar a barra, mas cada um tem a sua posição e visão sobre o que está em pauta. Os argumentos usados se forem fracos não conseguem adesão dos conselheiros. Então quando tem algum embate o que vai determinar é o argumento. Algumas vezes tem a questão partidária no conselho, mas isso é percebido. Eu sou filiada, mas nem por isso vou colocar a minha posição de partido na deliberação do conselho. (Entrevistado nº08)

Para outra entrevistadas alguns problemas relacionados às discussões são motivados por falta de conhecimento, principalmente quando ocorrem as renovações de conselheiros. Segundo ela, a participação no conselho obriga as pessoas a estudarem o processo na totalidade. No entanto, não deixa de relatar que mesmo com o conhecimento adquirido e a compreensão do processo, algumas questões são motivos de decepção para os conselheiros, inclusive para ela.

As reuniões são de constantes embates, principalmente quando o conselho é novo, porque as pessoas quando entram no conselho elas acham que elas podem tudo, e nós temos algumas limitações. O mais decepcionante no conselho é que nós temos limitações. Por exemplo, quando você questiona: 'mas a empresa tal pegou tal obra, então ela faliu, mas depois ela veio com outro CNPJ'. O que você faz neste caso? Você não pode fazer nada porque, em termos jurídicos, ela está correta. É o mesmo dono? É. Vai prestar o mesmo serviço mal feito? Vai. Aí uma limitação muito grande, isso dá um certo desanimo. Para ser conselheiro antes de tudo tem que ter um conhecimento. E no conselho do Fundeb você tem que ter conhecimento jurídico, orçamentário, contábil e principalmente de políticas públicas. Eu já participei de diversos embates, mas eu sempre procuro me pautar pela questão legal. O que diz a legislação maior, as legislações complementares e o que a gente pode fazer mediante a isso, qual é o nosso papel. (Entrevistado nº13)

Outro entrevistado relata que em muitos momentos era alvo de questionamento sobre a sua posição em relação à prestação de contas, pois tentavam mudar o seu posicionamento, principalmente quando este se referia a reprovar as contas. Para ele, existe um receio, por parte dos outros conselheiros, na reprovação, pois isso acarreta em sérios problemas que afetam todo um sistema de gestão, no entanto, sua posição era justificada por princípios que ele julga serem primordiais para o conselheiro na sua tomada de decisão.

Eu já participei de várias discussões, principalmente nos votos. O próprio debate do porque você não está votando a favor. Você tem lá dez, doze votando a favor ou aprovado com ressalvas e você vai lá e levanta a mão e dá a “cara a tapa”. Eu reprovado porque para mim está errado. E não é um voto de “tá reprovado” porque hoje eu acordei de mal humor. Está errado porque fere o princípio constitucional da publicidade, da boa administração, da eficiência. Você coloca todos os princípios contábeis, os princípios da administração pública, você fundamenta. Os outros acham que um reprovar as contas gera um desconforto maior depois. O reprovar as contas, por exemplo, do transporte escolar, implica em não vir verba, se não vier verba não roda ônibus, se não roda ônibus como os estudantes da zona rural vão estudar? Se você reprova as contas do Fundeb não tem repasse. Se não vem dinheiro do Fundeb não se paga salários Você para a administração por dois, três,... seis meses. (Entrevistado nº15)

Sobre a questão da reprovação das contas uma das entrevistadas justifica que, no seu ponto de vista, não seria positivo para a educação. Destaca que percebeu diversas irregularidades, no entanto, de poucas gravidades. Sendo assim, sua opção foi pela aprovação com ressalvas mais como uma forma de protesto, pois no seu entendimento os recursos foram aplicados devidamente, mas não houve avanços em termos de qualidade dos produtos adquiridos ou serviços prestados.

Reprovar a gente não podia reprovar porque geraria um desgaste muito grande para a educação, mas a ressalva quer dizer que o recurso foi aplicado, que no geral não houve um desvio de verbas, só que sempre tinha algumas coisas que nós tínhamos que dar essa ressalva no sentido de que teria que ser melhorado. Mas eu penso assim, só se o prefeito fizer uma coisa muito descabida, roubar mesmo, mas no geral isso nunca aconteceu. Então são coisas que envolvem mais a qualidade das obras, do transporte escolar. A gente sempre luta, mas eu não posso vetar uma empresa que ganhou a licitação, então eu procuro manifestar o meu descontentamento da qualidade. (Entrevistado nº12)

Contrapondo o comentário desta conselheira outro entrevistado relatou que as contas já foram reprovadas e que, em alguns aspectos, a qualidade teve

avanços significativos. Destaca a incidência de intensidades geradas por estas pautas por parte do poder público, no entanto, considera isso uma conquista para a sociedade em termos de autonomia de decisão.

Teve um ano que as contas da educação foram reprovadas. Nesta época teve gente que tentou de todas as formas mudar o posicionamento dos conselheiros, mas não conseguiram. O poder público queria que fosse aprovada, mas isso estava fora de cogitação, pois eram erros muito grandes. Muitas vezes quem está na gestão diz que as contas estão certas e quem está no lado da sociedade civil não vê dessa forma. As pessoas tem que entender que o conselho não é subordinado pelo poder público. O que nós fazemos é indicar os caminhos a serem seguidos pelos gestores e os caminhos que indicamos é o que seja melhor para a educação. Então não somos inimigos da gestão. Um gestor que vê o conselho dessa forma vai encontrar problemas no relacionamento. Nós tivemos muitos problemas com os uniformes escolares e com o transporte escolar, nós sugerimos e elaboramos a lei que regulamentou os uniformes escolares no município. Essa era uma reivindicação antiga de toda a sociedade, pois em alguns momentos tivemos sérios problemas com isso por se tratar de um projeto e não uma de política. O edital do transporte escolar foi outra conquista que tivemos. Hoje existem normas que punem as empresas que prestam serviços. O meu grande desafio foi coordenar todas essas ações e isso me custou caro, pois algumas pessoas entendiam que era eu que estava articulando contra a gestão e na verdade era um posicionamento dos conselheiros que deliberaram e decidiram que deveria ser assim. Mas vendo os resultados de nosso trabalho, hoje me sinto realizado por ter feito parte dessas discussões. Quem ganhou com tudo isso? A população e os estudantes. Pode se dizer que até o governo ganhou, pois hoje pode administrar os recursos com mais propriedade. (Entrevistado nº01)

As contas reprovadas pelo conselho do Fundeb são do ano de 2008. O motivo da reprovação foi a sobra de recursos. Dessa forma, os conselheiros entenderam que não houve a aplicação correta, pois com a sobra de recursos constatou-se que a administração não investiu o dinheiro devidamente. Com a emissão do relatório conclusivo que apontava a reprovação o Ministério Público passou a investigar a aplicação dos recursos do ano de 2008 e também do ano de 2009.

Em seu depoimento, uma das entrevistadas relatou que se fizéssemos uma comparação dos relatórios de um ano para outro iríamos perceber a mudança de posicionamento dos conselheiros sobre a mesma questão⁵⁷. Segundo ela, a posição de alguns conselheiros era política e estavam relacionadas aos seus vínculos com as pessoas que estavam no poder público.

⁵⁷ Essa indagação se referia à prestação de contas do ano de 2009. Verificamos que onze conselheiros aprovaram o relatório com ressalvas e seis com aprovação plena. Os motivos das ressalvas foram sobre quinze milhões de reais que não foram executados no ano devido.

No meu ponto de vista, o conselho deveria ser um órgão que não tivesse nenhum tipo de laço com o poder público. Indiscutível a necessidade dos conselhos, mas é discutível a função de conselheiros, pois o que eu observava, às vezes, é que o conselho era conivente conforme fosse necessário. Não dá para generalizar, mas existe uma politicagem implícita e explícita por vezes. Os conselhos deveriam ser imparciais, mas não são. Isso enfraquece os conselhos. Se for um conselho que tem clareza ele pode ser transformador (...) Eu vi muita coisa que dependendo de quem estava como secretário, pegando a questão da educação, era a posição de alguns conselheiros. Então temos que avançar mais enquanto função e clareza dos conselhos. Aí aquela questão da politicagem. Não vamos aprovar por conta disso, disso e isso. No outro ano acontecia isso, isso e isso, mas aprovavam. Então a contradição estava relacionada ao posicionamento político. Os próprios documentos dão esse respaldo (referindo-se às atas do conselho), pois a mudança de posicionamento dos conselheiros sobre a mesma questão entre um relatório e outro era em função da politicagem. Dependia muito de quem estava como secretário. (Entrevistado nº09)

Esses embates entre conselho e secretaria são oscilantes e dependem da abertura ou restrição que os secretários impõem ao conselho na prestação de informações. Devido a isso, alguns entrevistados nos relataram que o relacionamento com quem está à frente da secretaria de educação, em alguns momentos repercute no posicionamento dos conselheiros, no entanto, isso não significa que os conselheiros são coniventes com algumas questões, muito pelo contrário, o conselho questiona independente de quem seja o secretário.

Não estamos no conselho para restringir as ações do prefeito e do secretário, independente de quem seja. Estamos ali para indicar caminhos, então nossa função é de ações corretivas e preventivas que podem ou não ser acatadas pelo gestor. Mas se reprovamos as contas temos que estar cientes de que tudo pode ser prejudicado, pois os recursos são essenciais para manter a educação no município. Então sempre observo a legislação. (Entrevistado nº08)

No ano de 2011, o conselho do Fundeb foi cassado. Para uma das entrevistadas, isso ocorreu porque os conselheiros eram vigiados, pressionados e perseguidos. No seu entendimento isso estava relacionado a questões políticas entre quem ocupava a pasta da educação e alguns conselheiros que reivindicavam autonomia para o conselho. No entanto, afirmou que o principal motivo estava relacionado à tentativa de mudança de posicionamento dos conselheiros em relação à prestação de contas, pois os conselheiros, na sua grande maioria, se demonstravam irredutíveis em aprovar as contas sem verificar os documentos comprobatórios da aplicação dos recursos.

O conselho foi destituído em um período, chegamos lá para a reunião e nos informaram que o conselho estava irregular e que deveria ser convocada nova nomeação, mas aquilo foi uma perseguição política porque o conselho estava fiscalizando, ou seja, fazendo o seu trabalho. Esse foi um período que nós nos unimos para vencer essa batalha. Alguns conselheiros da SEMED tentaram fazer com que as contas fossem aprovadas sem que as notas fossem verificadas. Esses conselheiros não tinham uma postura de conselheiros, o intuito deles era ficar de olho nos conselheiros e qualquer coisa, qualquer fala eles rapidamente mandavam mensagens pelo celular para a secretária. O que nos entristece é que eles são professores também, mas pelos cargos que tinham optaram por desmerecer a categoria. (Entrevistado nº07)

Para os entrevistados, essa época foi marcante. Alguns relataram que esse foi um momento de sofrimento para eles, pois sabiam que estavam sendo desrespeitados pelo seu trabalho, no entanto, não permitiram que essa situação persistisse. Dessa forma, procuraram os mecanismos legais para resolver esse problema. Segundo um dos entrevistados, o que causou a “irregularidade” do conselho foi a falta de envio de documentação ao FNDE e essa atribuição não era do conselho e sim do poder público. Esse episódio findou com o reconhecimento do erro por parte do prefeito levando a troca de secretários e a reconstituição do conselho.

O conselho deve ser respeitado, quando um secretário não respeita o conselho as implicações vai cair sobre ele. Nosso dever é apontar o que está errado. Isso nos custou o mandato. Teve uma vez que fomos cassados pelo poder público, no entanto, o prefeito e o procurador jurídico reconheceram o erro cometido contra o conselho. Isso resultou na nossa recondução e na troca de secretário. Foi um momento difícil, mas também de muita união dos conselheiros. (Entrevistado nº01)

Esses processos relacionais demonstrados até aqui repercutem na tomada de decisão dos conselheiros. Podemos perceber que as intensidades de argumentações são constantes. Para a maioria dos conselheiros os argumentos manifestados nas discussões são fundamentais para decidir seu voto no relatório conclusivo. Por outro lado, a atenção aos regulamentos é primordial nas argumentações. A decisão final é feita após os trabalhos das comissões serem efetuados, apresentados pela relatoria e debatido pelas comissões. Nestes momentos, os resultados das fiscalizações servem de embasamento para cada conselheiro juntamente com os esclarecimentos quando requeridos.

Entre aprovações, plenas ou com ressalva, e reprovações os conselheiros consideram suas decisões satisfatórias. As expectativas são moldadas no processo relacional que inicia com a predisposição dos conselheiros em participar do conselho dando continuidade nos trabalhos e estudos finalizando nas discussões e decisões tomadas. Essas decisões não são tomadas ao acaso, no entanto, algumas posições são mudadas por questões regulamentais e políticas. Isso demonstra um amadurecimento das pessoas que participam do conselho.

Definir o relatório como satisfatório perpassa a questão de saber a função do conselho e do conselheiro. E isso requer conhecimento, pois senão você acaba não tendo a clareza do que está fazendo. Quem está iniciando no conselho não tem conhecimento sobre aquilo, vai aprendendo na sequência. Isso requer compreensão, conhecimento e posicionamento, e às vezes, o teu posicionamento, visualizado, pode comprometer você. Hoje eu teria um posicionamento mais abrangente, estaria mais preparada. (Entrevistado nº09)

A decisão pela aprovação com ressalvas, no entendimento da maioria dos conselheiros, demonstra que os investimentos foram realizados, no entanto, em termos de qualidade, poderiam ser melhorados. A decisão tomada por cada conselheiro é uma ação racional permeada pelos seus valores, suas expectativas, o relacionamento com outras pessoas e com os regulamentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As pesquisas sobre conselhos gestores têm demonstrado que estes são mecanismos de interação política que possibilitam que a gestão de bens públicos seja compartilhada pelo Estado e sociedade civil. Constituídos por força normativa ou por pressão de movimentos sociais organizados, essas instâncias modificaram a conjuntura política. Apesar de problemas que envolvem a participação e a eficiência de algumas tomadas de decisões, essa é uma das formas mais assertivas para o aprendizado político das pessoas que neles participam.

A constatação de que questões econômicas e posicionais exercem influência nos processos de tomada de decisão tem seu valor investigativo, no entanto, não podem ser entendidas como fatores determinantes, pois ao analisar a ação dos indivíduos que participam de conselhos pode se constatar que outros motivos permeiam a tomada de decisão.

Neste trabalho constatamos que os indivíduos que participam do conselho do Fundeb são, na grande maioria, professores e servidores municipais com ganhos salariais relativamente baixos. Sendo assim, essas pessoas não possuem dotes econômicos que poderiam significar um atributo de influência em suas tomadas de decisões. No entanto, para alguns indivíduos, as posições que ocupam em determinados cargos fora do conselho contribui para a sua ação principalmente nos momentos de embates, mas isso também não representa superioridade em relação aos outros participantes. Sendo assim, as tomadas de decisões dos conselheiros do Fundeb estão mais próximas da identificação de “egos” entre indivíduos e grupos, do aprendizado político e limitações normativas.

No início deste trabalho trazíamos como suposição que indivíduos possuem motivações subjetivas que permeiam a sua tomada de decisão em processos relacionais com outros indivíduos e com as instituições. Essas motivações, em princípio, são confirmadas pelas expectativas que os conselheiros relataram ter ao se proporem a participar do conselho do Fundeb. As evidências subjetivas, em alguns casos, ocorrem em sentidos “imaginados” que cada indivíduo traz consigo como pretensão de obter algo em troca de sua participação. O sentido empírico sinaliza que essas ocorrências são factuais nos momentos de inserção dos indivíduos nas instâncias participativas, mas são modificadas pela orientação dos

grupos que representam ou pelos regulamentos, pois alguns conselheiros, dependendo do segmento que estão inseridos, entram no conselho para exercer papel bem definido que é orientado pelo seu grupo. Constatamos isso nos segmentos da SEMED, do Siprovel, Sismuvel e Conselho Tutelar. Esses são grupos fechados que possuem estratégias sólidas de participação no conselho, portanto, a escolha de seus representantes é feita por indicação e o papel do conselheiro é orientado pelo grupo.

O sentido imaginado pelos conselheiros destes grupos está associado às reivindicações preestabelecidas. Portanto, a pretensão de ganhos deve ser analisada pelos objetivos do grupo que representam. No caso da SEMED, o ganho está no aprimoramento da gestão. Para os sindicatos os ganhos estão na possibilidade de elevar os salários de seus representados. Sendo assim, as posições tomadas pelos indivíduos que representam estes três segmentos estão ligadas ao plano de expectativas, de facilitações e conflitos pertinentes aos interesses dos grupos. Por outro lado, os ganhos pretendidos pelos indivíduos que representam o Conselho Tutelar estão relacionados à universalização da educação, pois seus objetivos no conselho são focados na garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Outros conselheiros entram no conselho tendo em vista suas pretensões comunitárias, sociais e políticas. Esses casos são evidenciados nas análises dos indivíduos que representam os segmentos dos professores, diretores, servidores técnicos-administrativos, servidores de CMEIs, pais de alunos e estudantes. A pretensão de ganhos imaginados destes conselheiros está relacionada, inicialmente, à identificação de suas reivindicações com a possibilidade de incluí-las nas pautas do conselho, como por exemplo, melhorias das unidades escolares que estes indivíduos trabalham, possibilidades de confrontar os investimentos da educação em relação à folha de pagamento e integrar as pretensões de vida nas agendas governamentais como é o caso de um dos conselheiros representante de pais de alunos que procurou no conselho a integração de seus valores, dos valores da igreja e da educação. O propósito deste indivíduo é valorativo na medida em que busca essa integração através das instituições sociais.

Por outro lado, a inserção de demandas individuais destes conselheiros ocorre devido à falta de organização dos grupos que representam. Estes segmentos não possuem canais formais de comunicação com os representados, os

processos de reunião dos agregados são feitas por outros grupos (sindicatos e secretaria de educação) e existe pouco interesse de participação e articulação política dos representados. Dessa forma, mesmo que os objetivos dos conselheiros sejam compatíveis com os objetivos dos indivíduos que pertencem ao agregado as reivindicações não são feitas pelo grupo e sim pelo indivíduo que está na representação.

A diferença entre as expectativas do indivíduo e as expectativas do grupo está na forma com que os grupos são constituídos. De acordo com as discussões apresentadas na primeira sessão deste trabalho, existem duas formas de entender os grupos e o comportamento dos indivíduos neles. A primeira diz respeito à organização de grupo fechado. Este grupo mantém seus membros ativos e a rotatividade é baixa. Isso faz com que o indivíduo tenha seu “ego” identificado com os “egos” das pessoas que pertencem ao grupo. Dessa forma, a ação do indivíduo é orientada pelas pretensões do grupo. A segunda forma é a de “meio-grupo”. Neste, a rotatividade é alta, pois permite a inclusão de pessoas com “egos” diferenciados. Isso faz com que a ação pretendida do indivíduo possa se distanciar dos objetivos da representação. Além disso, os meio-grupos, por não serem fechados, permitem a circulação de outras pessoas externas a eles. Dessa forma, as expectativas dos indivíduos que representam estes segmentos podem ser mediadas e orientadas por outras pessoas como observado no relato de um dos conselheiros representante dos pais de alunos que atendeu ao pedido do diretor de sua escola. Os indivíduos pertencentes aos meio-grupos podem agir de acordo com as suas expectativas na tomada de decisão, pois, em princípio, não encontram impedimentos para apresentar suas demandas particulares nas plenárias do conselho.

De um lado, essas expectativas sofrem interferências nos processos relacionais dentro do conselho, pois as evidências são confirmadas nos embates que envolvem situações particulares. Nestes casos, a posição tomada pelo indivíduo, em princípio, está associada às categorias de interesses abordadas por na primeira sessão deste trabalho quando se referem aos interesses válidos e supostos. Na investigação deste tipo de ação confirmamos as tentativas de inclusão de pautas particulares, no entanto, não comprovamos a obtenção de êxito dessas reivindicações. Por outro lado, percebemos a mudança de posicionamento de alguns conselheiros que transitaram do plano suposto para o plano válido. Essa

mudança está associada a três fatores: 1) processo de aprendizagem; 2) intensidade de argumentações focadas na facilitação ou no conflito e; 3) limitação decisória.

Os conselheiros, no início do mandato, não sabem bem ao certo quais são suas atribuições. Portanto, chegam ao conselho carregados de expectativas desfocadas e superficiais, pois sabem basicamente que devem fiscalizar os recursos destinados à educação, no entanto, desconhecem a formalidade do processo. Para que compreendam as funções de conselheiros, no início do mandato, todos participam de um curso de formação para que possam ter noções de legislação, finanças, contabilidade e administração pública. O processo de aprendizagem é complementado pelas ações práticas que são desenvolvidas nos trabalhos. A partir do contato com os regulamentos e os procedimentos de fiscalização os conselheiros adquirem conhecimentos que contribuem para a tomada de decisão. Dessa forma, os indivíduos tomam conhecimento sobre o que devem decidir.

Podemos entender isso a partir da análise que Weber faz sobre o jogo de *skat*. Para ele, todas as pessoas que participam do jogo conhecem a regra, no entanto, alguns têm mais habilidade que outros, mas isso não é motivo para uma vantagem significativa, pois os que sabem menos estão cientes da capacidade dos especialistas e, portanto, concentram sua atenção nestes jogadores. Essas ocorrências aparecem nas decisões do conselho em dois momentos: 1) quando os conselheiros se dividem em comissões de trabalho. Neste momento apenas as pessoas que participam delas se tornam especialistas em sua área de fiscalização, portanto, os outros conselheiros dependem das informações prestadas por estes para tomarem as suas decisões e 2) quando os dados verificados pelas comissões são confrontados com os dados de especialistas exteriores ao conselho (técnicos, chefes de departamentos, secretário, empreiteiros, etc.), pois estes últimos, quando convocados a prestarem esclarecimentos aos conselheiros, já sabem que os indivíduos que ali estão tem conhecimento sobre os questionamentos. Dessa forma, a decisão depende do grau de intensidade dos argumentos confrontados por especialistas internos (conselheiros leigos) e externos (técnicos profissionais). Nesse sentido, cada um, ao agir neste plano, espera que a ação seja concluída, pelo menos, dentro do esperado. Portanto, o grau de intensidade nas argumentações é o meio de identificar as ações que geram facilitações ou conflitos.

Quanto mais uma ação for disputada entre os participantes maior será o grau de intensidade.

No caso dos conselheiros do Fundeb é possível constatar que algumas pessoas têm receio em confiar nas argumentações feitas por técnicos, principalmente quando são feitas por pessoas ligadas diretamente ao poder público local. Sendo assim, procuram analisar as circunstâncias relacionais entre os trabalhos realizados, o conhecimento adquirido com a prática fiscalizadora e a identificação das ações dos outros que possam estar mais próximas de suas expectativas. Portanto, mesmo que o agir seja individual, a ação propriamente dita não depende única e exclusivamente do indivíduo em agência e sim da relação, reação e interação de outros indivíduos previstos em seu plano ou não.

Diante dos argumentos que não atendem as expectativas dos conselheiros, estes buscam orientar-se pelas regulamentações. Sendo assim, procuram nas legislações e normas qual posição deve ser tomada. Isso faz com que a decisão seja limitada gerando um sentimento de frustração, pois percebem que existe algo errado, mas não podem mudar a situação. Esses casos são percebidos nas confrontações dos trabalhos com a questão da legalidade dos prestadores de serviços e na aplicação correta dos recursos, pois algumas vezes os conselheiros consideram que os serviços e as aplicações financeiras deixam a desejar no que tange a qualidade.

Dessa forma, a decisão tomada é permeada por acordos justificados pela aceitação da limitação decisória, pelos argumentos válidos nas facilitações e conflitos e pelos interesses (valores) dos conselheiros. Isso explica a ocorrência das ressalvas manifestadas nos relatórios conclusivos.

Nestes acordos, os conselheiros procuram incluir suas expectativas na demonstração de insatisfação com a decisão tomada, pois os seus valores e os conhecimentos adquiridos durante o mandato são as referências do sentido de sua ação diante de situações que lhes conduzem a posições contrárias. No entanto, é importante ressaltar que as decisões são tomadas com pleno conhecimento das regras do jogo e isso não implica em uma decisão equivocada ou manipulada, mas sim, ajustada por fatores que fazem parte dos mecanismos participativos.

A partir deste estudo, pode se afirmar que o sentido da ação dos conselheiros do Fundeb do município de Cascavel está associado às expectativas individuais quando se refere à questão de aprendizado, pois os conselheiros

adquirem conhecimentos sobre os recursos e legislações pertinentes ao financiamento da educação. No entanto, algumas expectativas, quando imbuídas de interesses particulares, não são atendidas, pois os embates e as normas privam essas intenções. Por outro lado, as intensidades das argumentações são fatores que influenciam a tomada de decisão não apenas dos conselheiros, mas das pessoas que são convocadas por eles para prestar esclarecimentos. Nesses relacionamentos o que vale é o conhecimento sobre as pautas divergentes e o grau de intensidade contido nas tentativas de facilitações ou conflitos. Também podemos afirmar que o sentido da ação está relacionado aos valores que os indivíduos possuem, pois se tivessem autonomia nas suas ações investiriam na qualidade e valorização da educação, pois entendem que essa é fundamental para o aprimoramento da vivência social das pessoas, portanto, carece de atenção especial. O sentimento de responsabilidade com a função demonstra que os conselheiros tomam suas decisões pautadas no que é melhor para a educação, mesmo que essas decisões sejam limitadas.

O resultado deste trabalho demonstra que o sentido da participação política pode ser diferente daqueles observados por pesquisadores conselhistas. Portanto, salientamos a importância de compreender as ações das pessoas que estão envolvidas nesses processos, pois são nelas que se encontram os motivos que permeiam a tomada de decisão.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Conselhos além dos limites**. Estudos Avançados, São Paulo, v.15, n. 43, p.121-40, 2001.

BOBBIO, N. 1909- **Dicionário de política**/ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. **Emenda Constitucional nº 53/2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2006.

_____. **Lei nº 11.494/2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Brasília, 2007.

_____. **Decreto nº 6.253/2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Brasília, 2007.

_____. **Medida Provisória nº 530/2011**. Institui, no âmbito do Ministério da Educação, o plano especial de recuperação da rede física escolar pública, com a finalidade de prestar assistência financeira para recuperação das redes físicas das escolas públicas estaduais, do Distrito Federal e municipais afetadas por desastres. Brasília, 2011.

_____. **Medida Provisória nº 533/2011**. Autoriza a União a transferir recursos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil, e dá outras providências. Brasília, 2011.

_____. **Manual de orientações do Fundeb**. In: <http://www.fnde.gov.br/index.php/financ-fundeb>. Acessado em 24 de novembro de 2011, Brasília, 2011.

CARVALHO, M. C. A. A. **Participação Social no Brasil Hoje**. Paper. Instituto Pólis. 1998.

CARVALHO, M. C. A. A. e TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

CASCAVEL. **Lei nº 4.588/2007**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da

Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do Fundeb. Cascavel, 2007.

_____. **Lei nº 5.065/2008.** Dispõe sobre o Conselho Municipal de acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Cascavel, 2008.

_____. **Decreto nº 8.819/2009 de 26 de junho de 2009.** Dispõe sobre nomeação do conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb, para o biênio 2009/2011. Republicação. Cascavel, 2009.

_____. **Decreto nº 9.967/2011 de 17 de junho de 2011.** Dispõe sobre nomeação do conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb, para o biênio 2011/2012. Cascavel, 2011a.

_____. **Lei nº 5.954/2011.** Dispõe sobre o Conselho Municipal de acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e revoga a Lei 5.065 de 15 de dezembro de 2008 e dá outras providências. Cascavel, 2011b.

_____. **Decreto nº 10.527/2012 de 26 de abril de 2012.** Dispõe sobre substituição e nomeação do conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb, para dar segmento ao mandato 2009/2011 conforme Decreto Nº 9.967/2011. Cascavel, 2012.

_____. **Decreto nº 11.331/2013 de 27 de junho de 2013.** Dispõe sobre nomeação do conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb, para o biênio 2013/2015. Cascavel, 2013a.

_____. **Lei nº 6.231/2013 de 27 de junho de 2013.** Dispõe sobre alterações no regime jurídico único dos servidores públicos municipais da administração direta e indireta de Cascavel e dá outras providências. Cascavel, 2013b.

CONSELHO Municipal do Fundeb. **Ata nº 01/2010.** Cascavel, 2010a.

_____. **Ata nº 02/2010.** Cascavel, 2010b.

_____. **Ata nº 03/2010.** Cascavel, 2010c.

_____. **Ata nº 04/2010.** Cascavel, 2010d.

_____. **Relatório Conclusivo do Conselho do Fundeb do ano de 2010.** Cascavel, 2011.

_____. **Ata nº 02/2013.** Cascavel, 2013a.

_____. **Ata nº 03/2013.** Cascavel, 2013b.

_____. **Portal do Município de Cascavel - Notícias.** Disponível em: <http://www.cascavel.pr.gov.br/noticia.php?id=16411>. Acessado em: 22/07/2013. Cascavel, 2013c.

DAGNINO, E. (Org.) **Sociedad civil, espacios públicos y democratización:** Brasil: México: Fondo de Cultura Econômica. 2002.

DAGNINO, E. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. In: MATO, Daniel (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, (2004).

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

DOMBROWSKI, O. **Os conselhos vistos por fora: um estudo sobre a institucionalização dos Conselhos Municipais.** Tempo da Ciência (14) 27 : 121-134 1º semestre. 2007.

FUKS, M. e PERISSINOTTO, R. M. Recursos, decisão e poder. Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Vol. 21, número 060. São Paulo, fevereiro, 2006.

GOHN, M.G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Editora Cortez, 2001.

_____. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular.** Cadernos Metrópole n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002.

HOBBS, T. (Col. Os Pensadores). **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil.** São Paulo: Nova Cultural, 1999.

_____. **Cascavel, 30 de julho de 2013.** Edição 6713 – Ano XXXVII. Caderno Local, p. 10. Cascavel, 2013.

KAPLAN, A.; LASSWELL, H. D. **Poder e sociedade.** Brasília: Universidade de Brasília, 1979. 328 p.

LINDBLOM, C. E. **O processo de decisão política.** Brasília: Universidade de Brasília, 1981. 124 p.

LÖWY, M. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista.** 7ª ed. São Paulo, 1991.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva**. Edusp, São Paulo, 2002.

OTTMANN, G. **Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal**. São Paulo, 2006.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1992.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro, FGV, 1996.

SANTOS JUNIOR, O. A, RIBEIRO, L.C.Q. e AZEVEDO, S.(Orgs) **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro, 2004.

SARTORI, G. **A política: lógica é método em ciências sociais**. Brasília: UNB, 1982.

SECRETARIA Municipal de Educação. Currículo para a rede pública municipal de Cascavel: Volume I: **Educação Infantil**. Cascavel, 2008.

_____. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do Município de Cascavel na Finalidade e Competência do Conselho**. Secretaria Municipal de Educação: Cascavel, 2011.

TATAGIBA, L. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate**. Revista de Sociologia e Política. nº 25: 209-213 Nov. 2005.

TEIXEIRA, E. C.. Sistematização, efetividade e eficácia dos Conselhos. In: CARVALHO, M. C. A. A. e TEIXEIRA, A. C. C. (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 1991.

_____. **Metodologia das Ciências Sociais**. Parte 1. 2ª Edição. São Paulo: Universidade Estadual de Campinas, 1993.

_____. **Metodologia das Ciências Sociais**. Parte 2. 2ª Edição. São Paulo: Universidade Estadual de Campinas, 1995.

WEFFORT, F. C. (Org). **Os clássicos da política**. Vol. 1. São Paulo: Ática, 2008.

APÊNDICE

I - ROTEIRO DE ENTREVISTAS E QUESTIONÁRIO PARA CONSELHEIROS DO FUNDEB

Nome do entrevistador :		DATA: / / Nº	
QUESTIONÁRIO:			
PERFIL SOCIAL DO CONSELHEIRO			
1) sexo: fem. () masc. ()		2) idade:	3) estado civil:
4) Tem filhos: Sim () Não ()		4a) Se Sim, estudam ou estudaram em escola pública: Sim () Não ()	
5) Escolaridade: <u>Ens. Fund</u> () completo ()incompl./ <u>Ens. Médio</u> () completo ()incompl. <u>Graduação</u> () completo ()incompl./ <u>Pós-Grad.</u> () completo ()incompl.			
6) Profissão:		6a) Função:	
6b) Horário/Turno de trabalho:		6c) Tempo de trabalho:	
6d) Fale um pouco sobre o seu trabalho:			
7) Filiação partidária: Sim () Não ()		7a) A quanto tempo:	
8) É membro de outras organizações sociais: Sim () Não ()			
8a) Se Sim quais e a quanto tempo:			
8b) Qual/quais função/funções desempenha:			
SOBRE A EDUCAÇÃO EM ASPECTOS GERAIS			
9) Qual a importância da Educação:			
10) Como o Sr (Sr ^a) vê a Educação pública no Brasil:			
11) Os professores de escolas públicas são valorizados? Sim () Não () Justifique:			
12) Os recursos financeiros são suficientes para a educação pública? Sim () Não () Justifique:			
13) Se tivesse autonomia para melhorar a educação pública o que faria:			
14) O Estado se preocupa com a qualidade da educação pública: Sim () Não () Justifique:			
SOBRE O CONSELHO DO FUNDEB E SUA PARTICIPAÇÃO COMO REPRESENTANTE			
15) Representa qual segmento:			
15a) Em linhas gerais, explique como é o segmento que o Sr (Sr ^a) representa:			
15b) Qual posição ocupa: Titular () Suplente ()		15c) A quanto tempo é conselheiro:	
15d) Como se tornou conselheiro: Indicação () Eleição ()			
15e) Relate como foi o procedimento:			
15f) Como é feita a comunicação entre o Sr (Sr ^a) e os representados:			
16) Como o Sr (Sr ^a) se sente em ser conselheiro (a) do Fundeb:			
17) O Sr (Sr ^a) recebe solicitações de demandas do segmento que representa: Sim () Não ()			
17a) Se Sim. Quais:			
17b) Se Não. Por que:			
18) Qual é a função do conselho:			
19) Qual é a função do conselheiro:			
20) Participa de todas as reuniões do conselho: Sim () Não () 20a) Se Não. Justifique:			
21) Faz uso da fala durante as reuniões: Sim () Não () As vezes () Nunca ()			
21a) Se As vezes ou Nunca. Por que:			
22) Participa de alguma comissão no conselho: Sim () Não () 22a) Se Sim. Qual/Quais:			
22b) Qual é a função desta/destas comissão/comissões:			
23) Relate sobre as reuniões. Como é? O que os conselheiros fazem? Quanto tempo de duração:			
24) Existem divergências nas reuniões: Sim () Não () 24a) Se Sim. Por que:			

24b) O Sr (Sr ^a) já participou de alguma discussão divergente no conselho: Sim () Não ()				
24c) Se Sim. Comente como foi:				
25) O Sr (Sr ^a) já percebeu alguma irregularidade durante as fiscalizações: Sim () Não ()				
25a) Se Sim. Conte como o Sr (Sr ^a) agiu diante disso:				
25b) Sobre as irregularidades, elas são corrigidas pelos órgãos competentes após a verificação do conselho: Sim () Não ()				
25c) Se Não. Qual a sua posição diante disso? Comente:				
SOBRE A TOMADA DE DECISÃO DO RELATÓRIO CONCLUSIVO ANUAL				
26) Explique por que o Relatório foi aprovado com “ressalvas”:				
27) As sugestões do relatório são acatadas pelo Gestor Público Municipal: Sim () Não ()				
28) O Sr (Sr ^a) considera o relatório conclusivo: Satisfatório () Insatisfatório ()				
28a) Comente:				
SOBRE A ESTRUTURA DO CONSELHO				
Local das reuniões	() Ruim	() Regular	() Bom	() Excelente
Horário das reuniões	() Ruim	() Regular	() Bom	() Excelente
Disponibilidade de Informações	() Ruim	() Regular	() Bom	() Excelente
Suporte técnico	() Ruim	() Regular	() Bom	() Excelente
Relacionamento com a Sec. Educação	() Ruim	() Regular	() Bom	() Excelente
Relacionamento entre os conselheiros	() Ruim	() Regular	() Bom	() Excelente
Cursos, Capacitações para conselheiros	() Ruim	() Regular	() Bom	() Excelente
Recursos matérias e logísticos	() Ruim	() Regular	() Bom	() Excelente
SOBRE A SUA PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO E SUA HABILIDADE PARA LIDAR COM:				
Regimento Interno do conselho	() Fácil	() Razoável	() Confuso	() Difícil
Notas de empenho	() Fácil	() Razoável	() Confuso	() Difícil
Conferência de relatórios bancários	() Fácil	() Razoável	() Confuso	() Difícil
Planilhas de investimentos e obras	() Fácil	() Razoável	() Confuso	() Difícil
Balancetes financeiros e contábeis	() Fácil	() Razoável	() Confuso	() Difícil
Verificação do Senso Escolar	() Fácil	() Razoável	() Confuso	() Difícil
Planilha do Transporte Escolar	() Fácil	() Razoável	() Confuso	() Difícil
Fundos e contas dos recursos	() Fácil	() Razoável	() Confuso	() Difícil
CRÍTICAS E SUGESTÕES				
INFORMAÇÕES E RELATOS ADICIONAIS				
Obrigado pela atenção e tempo disponibilizado para a entrevista.				