

Cidadania no Brasil e a (falta de) Participação e Controle Social: o caso do Conselho do Fundef na fiscalização dos recursos destinados à educação¹

Daniel Arias Vazquez²

Este trabalho visa consolidar conceitos e expor uma das experiências de exercício de cidadania abordadas na aula do curso “Educação e Cidadania”, oferecido pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo. Na parte conceitual, pretende-se destacar a relação entre direitos e a construção da cidadania no Brasil, cujo percurso é bastante diferente europeizado europeu, implicando efeitos sobre o significado de cidadania e seu exercício.

Como exemplo da dificuldade para a participação popular e o controle social do Estado, pretende-se avaliar a experiência da introdução do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, criado como um canal institucional de participação – no caso dos municípios, com maioria de representantes não-governamentais – mas que pode ser facilmente distorcido na prática pela inadequação na escolha dos representantes, pela ênfase na leitura técnica e pela falta de interesse geral na participação, mesmo quando há vinculação de recursos que impactam diretamente na remuneração da numerosa categoria de profissionais de magistério.

Em suma, tanto na análise conceitual como no exercício prático selecionado, é possível evidenciar características fortes da cidadania no Brasil, a saber: a relação de contemplação com o Estado (estadolatria ou estanania), a cidadania negativa (reativa apenas à perda de direitos, especialmente civis) e a baixa participação (com esvaziamento dos canais institucionais existentes).

À guisa de conclusão, serão indicadas ações voltadas para uma educação política para a cidadania, destacando a importância do papel das escolas

1 Material produzido como apoio à palestra ministrada no curso “Educação e Cidadania”, promovido pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

2 É professor, doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas - Unicamp. É professor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo - Unifesp/ Campus Guarulhos.

no incentivo à participação popular e do controle social do Estado, por meio da formação permanente dos profissionais da educação como multiplicadores na formação para o exercício da cidadania.

O percurso das concessões de diretos e a construção da cidadania no Brasil

Para este debate, recorreremos ao estudo clássico de MARSHALL (1967) sobre a experiência inglesa na conquista de direitos civis, políticos e sociais e o trabalho de CARVALHO (2001) que avalia quase dois séculos de história do esforço para construir a cidadania no Brasil, cujo percurso é, de fato, bem diferente da experiência na Inglaterra.

MARSHALL (1967) afirma que a cidadania se desenvolveu com muita lentidão na Inglaterra. Primeiramente, vieram os direitos civis, no século XVIII. Depois, no século XIX, surgiram os direitos políticos. Finalmente, os direitos sociais foram conquistados no século XX. Segundo ele, não se trata de sequência apenas cronológica: ela é também lógica: com base no exercício dos direitos civis, nas liberdades civis, que os ingleses reivindicaram o direito de votar e de participação política. A participação permitiu a eleição de operários e a criação do Partido Trabalhista, que foram os responsáveis pela introdução dos direitos sociais.

O surgimento sequencial dos direitos sugere que a própria ideia de direitos, e, portanto, a própria cidadania segue uma teoria geral. Na realidade, os caminhos são distintos e nem sempre seguem linha reta. O percurso inglês foi apenas um entre outros. A França, a Alemanha, os Estados Unidos, cada país seguiu seu próprio caminho. O Brasil não é exceção.

A utilidade da análise comparada é, justamente, reconhecer diferenças por contraste. De acordo com CARVALHO (2001), houve no Brasil pelo menos duas diferenças importantes: a primeira, refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros; a segunda está no percurso em que os direitos foram adquiridos - ou melhor, para o caso brasileiro - concedidos: entre nós, o social antecedeu os demais. Consequentemente, estas alterações afetam a forma e o exercício da cidadania. Ou seja, quando falamos de um cidadão inglês, ou norte-americano, e de um cidadão brasileiro, não estamos falando necessariamente do mesmo conceito.

Esta antecipação dos direitos sociais via concessões do Estado contribuiu para, além da cultura política estatista ou governista, uma visão corporativista dos interesses coletivos. Desde o Estado Novo, a distribuição dos benefícios

sociais por cooptação sucessiva de categorias de trabalhadores para dentro do sindicalismo corporativo achou terreno fértil em que se enraizar. Dessa forma, os benefícios sociais não eram tratados como direito de todos, mas como fruto da negociação de cada categoria com o governo.

A fraca organização autônoma da sociedade permite que os interesses corporativos consigam prevalecer. Forma-se uma cultura política em que a representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população, mas para atender a demandas individuais ou de grupos de interesse. Por exemplo, o papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo. O eleitor vota no deputado em troca de promessas e favores pessoais; o deputado apoia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Cria-se uma situação paradoxal: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais.

Diante desta relação política, o estímulo à participação política em busca por direitos é bastante baixo. Quem se dispõe a participar sem interesse particular específico? É possível, então, compreender a dificuldade de separação do público e do privado na cultura política brasileira. Há, portanto, outro paradoxo: no senso comum, aqueles que participam buscam vantagens pessoais ou representam grupos de interesse, restando para a maioria avessa à política uma relação de contemplação e passividade frente aos governos, salvo raras exceções.

Ainda mais, quando historicamente não foi necessária muita luta social para a conquista de direitos sociais. No Brasil, grande parte dos direitos sociais foi implantada em períodos ditatoriais, em que o Legislativo ou estava fechado ou era apenas decorativo. Isso cria a imagem, para o grosso da população, da centralidade do Executivo. Segundo LIMONGI (2006), “o que o Executivo submete ao Legislativo é, em geral, aprovado. Para evitar mal entendidos, cabe notar que a afirmação se estende às Medidas Provisórias” (p. 23-24).

A fascinação com o Executivo forte está sempre presente. O governo aparece como o ramo mais importante do poder, aquele do qual vale a pena aproximar-se. Essa orientação para o Executivo reforça longa tradição portuguesa, ou ibérica, patrimonialismo. O Estado é sempre visto como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores. A ação política nessa visão é, sobretudo, orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação. Até mesmo uma parcela do movimento operário na Primeira República orientou-se nessa direção; parcela ainda maior adaptou-se a ela na década de 30. Essa cultura

orientada mais para o Estado do que para a representação é o que CARVALHO (2001) chama de “estadania”, em contraste com a cidadania.

Neste cenário, em que circunstâncias e quais possibilidades para o exercício da cidadania por meio da participação política? Historicamente, todas as revoltas populares que se deram a partir do início do Segundo Reinado, verifica-se que – mesmo ainda sem participar da política oficial – de não votar, ou de não ter consciência clara do sentido do voto – a população tinha alguma noção sobre direitos dos cidadão e deveres do Estado. O Estado era aceito por esses cidadãos desde que não violasse um pacto implícito de não interferir em sua vida privada, de não desrespeitar seus valores, sobretudo religiosos.³

As manifestações populares, portanto, possuem características de movimentos reativos, ou seja, não-propositivos, com reações às medidas racionalizadoras ou secularizadoras do governo, especialmente quando se colocava sob ameaça direitos civis e, dentre eles, os exercidos individualmente.

Em suma, a trajetória da construção da cidadania no Brasil resultou em seguintes características: a) estadania, definida pela relação de contemplação com o Estado e pela espera por benefícios concedidos; b) clientelismo, com os interesses particulares (ou de grupos) se sobrepondo ao interesse público; c) cidadania reativa, marcada por manifestações restritas aos protestos contra perda de direitos e/ou benefícios, especialmente quando avançam sobre os direitos civis.

As consequências principais são: a) a valorização do poder Executivo, com uma busca constante por um messias político, por um salvador da pátria; b) desvalorização do Legislativo e de seus titulares, deputado e senadores, sendo as eleições legislativas sempre de menor interesse do que as do Executivo; c) como a contemplação habitual não coloca pressão sobre as decisões dos governantes, há uma impaciência popular com o funcionamento democrático de decisão; d) cidadania exercida individualmente, o que estimula o desenvolvimento da cultura do consumo entre a população, inclusive a mais excluída; e) negação ao público, a opção sempre que possível é sair do serviço público – por meio do consumo de planos de saúde, escola particular, veículo próprio, etc. – ao invés da luta pela melhoria do serviço público.

Por fim, é possível fazer algumas ressalvas e aspectos que podem ser tomados como positivos. Se, de um lado, a inversão da sequência dos direitos reforçou

3 As pessoas não podiam ser consideradas politicamente apáticas. Como disse a um repórter um negro que participara da revolta da vacina: o importante era “mostrar ao governo que ele não põe o pé no pescoço do povo”.

entre nós a supremacia do Estado; do outro lado, a organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si, mas sim contra práticas do Estado clientelista, corporativo, colonizado, etc. Se há algo importante para ser feito em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder.

Algumas experiências sugerem otimismo e reorientam a tradição do exercício da cidadania no Brasil. A primeira tem origem na sociedade, são as organizações não-governamentais que, de forma independente do governo, desenvolvem atividade de interesse público. Essa aproximação do Estado e da sociedade não contém o vício da “estadania” e as limitações do corporativismo porque democratiza o Estado. O segundo tipo de experiência surge por iniciativa de governos mais democráticos, que propõem formas alternativas de envolvimento da população na formulação e execução de políticas públicas, entre as quais, o orçamento participativo – analisado por AVRITZER; NAVARRO (2003) – e as etapas participativas para a elaboração dos Planos Diretores, cuja análise crítica é feita por VILLAÇA (2005).

Dentre estas experiências de estímulo ao exercício da cidadania, a seção seguinte irá destacar a importância dos conselhos municipais, como canais institucionais de participação popular, a partir do caso do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (atualmente, FUNDEB). A escolha desta conselho como objeto de análise se deve à proximidade com o público-alvo do curso (gestores da rede municipal de ensino) e do estímulo adicional à fiscalização por parte dos profissionais do magistério, uma vez que 60% dos recursos do Fundef estão vinculados ao pagamento dos salários desta categoria profissional, produzindo incentivos para que sindicatos e os próprios trabalhadores participem deste conselho.

Exercício de Cidadania na relação com a política pública: o caso da Participação Popular e Controle Social do FUNDEF

Apesar de bastante conhecido pelos profissionais da educação vale a pena esclarecer, rapidamente, o que é o FUNDEF. Antecessor do FUNDEB, o FUNDEF introduziu mudanças significativas no processo de financiamento e gerenciamento orçamentário do ensino fundamental, garantiu o aumento de recursos para este setor, bem como estabeleceu uma política de redução de desigualdades regionais e colocou incentivos à efetiva descentralização deste nível de ensino, por meio da redistribuição de recursos entre governos estaduais e seus municípios

em proporção à oferta de matrículas neste nível de ensino nas respectivas redes estaduais e municipais (VAZQUEZ, 2012).

Segundo o Ministro Paulo Renato Souza (1999), o FUNDEF é um exemplo inovador de política social que articula os três níveis de governo e incentiva a participação da sociedade para que sejam atingidos os seguintes objetivos estratégicos:

- Promover a justiça social: o foco são os 32,4 milhões de alunos das escolas públicas de Ensino Fundamental e os maiores beneficiados pelo novo critério de distribuição de recursos são os Estados e Municípios das regiões mais pobres do país;
- Promover uma política nacional de equidade: os recursos vinculados ao ensino obrigatório são redistribuídos entre cada Estado e seus Municípios de acordo com o número de alunos atendidos em suas redes, cabendo ao Governo Federal complementar o Fundo sempre que não for atingido o valor mínimo anual por aluno;
- Promover a efetiva descentralização: as redes estaduais e municipais de ensino passam a dispor de recursos proporcionais aos seus encargos, o que incentiva o esforço de ampliação da oferta da matrícula e oferece condições para garantir a permanência das crianças e estimular maior autonomia das escolas;
- Promover a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público: os recursos destinam-se prioritariamente à melhoria dos níveis de remuneração e de qualificação dos professores, com vistas à construção da escola pública de qualidade.

Deve-se deixar bem claro que o FUNDEF pretende alcançar estes objetivos, sem aumentar a quantidade de recursos destinados à educação como um todo, o FUNDEF apenas redistribui os recursos dos Estados e municípios já existentes e vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que a destinação de recursos federais ao fundo tem caráter residual, cuja participação da União é bastante reduzida no financiamento da educação fundamental.

Um dos pontos mais importantes introduzido com o FUNDEF é a criação de mecanismos de incentivo à participação da sociedade civil e controle social, através da fiscalização dos recursos destinados à educação.

O artigo 4º da lei 9.424/96 determina a instituição no âmbito federal, estadual e municipal de Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. A criação de conselhos é fundamental para a gestão democrática de

políticas públicas, sendo o fortalecimento do controle social a melhor maneira de fiscalizar as ações da Administração Pública.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF tem duas atribuições básicas:

- Acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEF.
- Supervisionar o censo escolar anual.

No Manual de Orientação do FUNDEF(1999), estão descritas as atividades que devem ser realizadas para que o conselho possa, efetivamente, desincumbir-se dessas atribuições básicas. Veja abaixo as atividades citadas no manual:

- Informar-se sobre todas as transações de natureza financeira que são realizadas envolvendo recursos do FUNDEF, principalmente no tocante à utilização da parcela de recursos (mínimo de 60%) designada ao pagamento do magistério;
- Exigir a elaboração (se for o caso) e o fiel cumprimento do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério;
- Reunir-se, periodicamente, para examinar os relatórios e demonstrativos elaborados pelo Poder Executivo sobre os recursos do FUNDEF, solicitando, se necessário, cópias de avisos de créditos ou extratos da conta do FUNDEF junto ao Banco do Brasil;
- Dar visto ou manifestar-se sobre os quadros e demonstrativos a serem encaminhados ao Tribunal de Contas, que contenham informações relativas ao FUNDEF, formalizando e dando legitimidade ao esperado e necessário exercício do controle social sobre o fundo;
- Exigir dos dirigentes das escolas e da Secretaria de Educação, ou órgão equivalente, o cumprimento dos prazos estabelecidos para o fornecimento das informações solicitadas por ocasião da realização do censo escolar, seja no levantamento inicial de dados, seja na realização de eventuais retificações.

O artigo 4º da lei n.º 9.424/96 determina a composição mínima dos conselhos nas três esferas de governo. No âmbito federal, o conselho será constituído por, no mínimo, seis membros representando respectivamente: 1) o Poder Executivo Federal; 2) o Conselho Nacional de Educação; 3) o Conselho Nacional de Secretários de Estados da Educação (CONSED); 4) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); 5) a União Nacional dos Dirigentes

Municipais de Educação (UNDIME); 6) os pais de alunos e professores das escolas públicas de ensino fundamental.

Nos Estados, o conselho deve ser composto por, no mínimo, sete membros, representando respectivamente: 1) o Poder Executivo Estadual; 2) os Poderes Executivos Municipais; 3) o Conselho Estadual de Educação; 4) os pais de alunos e professores das escolas públicas de ensino fundamental; 5) a seccional da UNDIME; 6) a seccional da CNTE; 7) a delegacia regional do MEC.

Na esfera municipal, o conselho deve ser formado por, no mínimo, quatro membros, representando respectivamente: 1) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; 2) os professores e os diretores das escolas públicas de ensino fundamental; 3) os pais de alunos do ensino fundamental; 4) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental. Além destas cadeiras, o Conselho Municipal de Educação poderá ter um representante, caso este conselho esteja instituído no município.

Vale frisar que os conselhos do FUNDEF são fóruns de acompanhamento e não de gerenciamento. A administração dos recursos do fundo é de responsabilidade do poder executivo, cabendo ao conselho a fiscalização e acompanhamento da gestão dos recursos do FUNDEF.

Davies(1999) analisa a composição dos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF e critica seu potencial democrático. Segundo o autor, os conselhos possuem mais representantes do Poder Estatal do que da sociedade, no caso dos órgãos estaduais e federal, e no caso dos conselhos municipais, não há garantias legais que os representantes sejam eleitos pelos pares.⁴

Além do papel dos conselhos, é importante destacar a participação da população em geral na fiscalização dos recursos destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino. A disponibilização de uma conta única e específica para os recursos do fundo tem o intuito de dar maior visibilidade à gestão das verbas vinculadas à educação, facilitando a fiscalização, o acesso às informações sobre a utilização das verbas do FUNDEF e a elaboração de denúncias aos órgãos competentes sobre eventuais irregularidades na utilização dos recursos do FUNDEF.

As denúncias mais frequentes encaminhadas ao MEC referem-se aos atrasos no pagamento dos profissionais do magistério do ensino fundamental e aos

4 Esta questão está fora do escopo de análise deste trabalho. Porém, existe a necessidade da realização de pesquisas que tenham como objetivo analisar o potencial democrático dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, a partir da realização de um estudo de campo, com entrevistas aos conselheiros e outros atores envolvidos - e de levantamento documental das atas e documentos apreciados nas reuniões do Conselho.

baixos níveis dos salários pagos a esta categoria. Isso evidencia o importante papel que estes profissionais vêm desempenhando no combate às irregularidades e aos desvios de recursos do FUNDEF, estimulados pela vinculação de 60% da receita do fundo destinada à remuneração da categoria.

Concluindo, destaca-se a importância da iniciativa da criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, o qual desempenha um importante papel em estimular a participação da população na fiscalização da aplicação dos recursos destinados à educação.

Afinal: como estimular a participação por meio de uma educação política para a cidadania?

Diante das características da cidadania no Brasil – *estadania*, clientelismo e cidadania reativa – e dos resultados observados nas experiências analisadas⁵ – em especial, do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF – pretende-se apresentar, à guisa de conclusão, algumas propostas práticas de estímulo à participação popular (professores, funcionários, estudantes e seus familiares) no ambiente escolar.

O primeiro passo seria verificar a existência e o funcionamento dos canais de participação formais nas escolas, a saber: os conselhos escolares. Segundo o MEC, os conselhos escolares deliberam sobre as normas internas e o funcionamento da escola, além de participar da elaboração do Projeto Político-Pedagógico; analisar as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola, propondo sugestões; acompanhar a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras da escola e mobilizar a comunidade escolar e local para a participação em atividades em prol da melhoria da qualidade da educação.⁶

Nas respectivas escolas, o conselho escolar está ativo, reúne-se periodicamente e cumpre suas funções regularmente? Os membros deste conselho participam das reuniões? As decisões do conselho são implementadas e os membros conseguem identificar os resultados obtidos (feedback)? Estas questões permitem verificar a situação nas diferentes escolas.

A segunda forma de estimular a participação popular é por meio de práticas e projetos pedagógicos. Quando os conceitos de educação ambiental estiverem sendo trabalhados, é possível propor uma atividade de verificação dos

5 Além do Conselho do Fundef, abordou-se em sala de aula as experiências do Plano Diretor e do Orçamento Participativo.

6 http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12384&Itemid=655

problemas urbanos e ambientais no bairro. Tal levantamento pode ser encaminhado às autoridades competentes e, caso as providências tenham sido tomadas, deve-se ressaltar a importância da participação para a conquista dos benefícios obtidos. Certamente, outros exemplos podem ser utilizados em diferentes disciplinas e/ou em propostas interdisciplinares.

Por fim, um terceiro meio de promover o exercício da cidadania é a reprodução, no ambiente escolar, de formas coletivas e democráticas de tomada de decisão. Por exemplo, pode-se instituir a figura do representante de sala em cada turma, escolhido por processo eleitoral, os quais teriam o papel de identificar demandas, encaminhá-las e fazer reuniões devolutivas com seus representados.

Obviamente, estes são alguns exemplos que, longe de serem conclusivos, pretendem apenas iniciar um debate entre os participantes do curso e demais gestores educacionais. Sugerimos que, após realização deste curso, a diretoria regional de ensino possa promover encontros, a fim de que haja troca de experiências.

É importante lembrar que a consolidação da democracia no Brasil é um processo, ou seja, a frágil democracia brasileira precisa de tempo. Quanto mais tempo ela sobreviver, maior será a probabilidade de fazer correções necessárias nos mecanismos políticos e de se consolidar. Sua consolidação nos países que são hoje considerados democráticos, incluindo a Inglaterra, exigiu um aprendizado de séculos (MARSHALL, 1967). É possível que apesar da desvantagem da inversão da ordem dos direitos, o exercício continuado da democracia política, embora imperfeita, permita reforçar e ampliar os direitos civis, políticos e sociais, criando um círculo virtuoso no qual a cultura política também se modificaria. Sem dúvida, a escola pública deve ser protagonista neste processo.

Referências

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

DAVIES, N. **O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta**. Campinas: Autores Associados, 1999.

LIMONGI, F. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Revista Novos Estudos. São Paulo: CEBRAP, 2006., n.76, p.17-41.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SOUZA, P. R. Introdução. In: **Ministério da Educação. Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF**. Brasília: MEC, 1999

VILLAÇA, F. **As Ilusões do Plano Diretor**. Disponível em http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf, 2005.

VAZQUEZ, D. A. **Execução Local sob Regulação Federal: impactos da LRF, Fundef e SUS nos municípios brasileiros**. São Paulo: Annablume/ Fapesp, 2012.