

**GESTÃO PARTICIPATIVA FRENTE AO QUADRO
INSTITUCIONAL NOS MUNICÍPIOS PARAENSES :
O CASO DOS CONSELHOS DO FUNDEF**

LUIZ CARLOS FREITAS RODRIGUES

**GESTÃO PARTICIPATIVA FRENTE AO QUADRO
INSTITUCIONAL NOS MUNICÍPIOS PARAENSES :
O CASO DOS CONSELHOS DO FUNDEF**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Correa do Lago
Doutora em Planejamento Urbano pela Universidade de São Paulo.

**Rio de Janeiro
2003**

R696g Rodrigues, Luiz Carlos de Freitas.
Gestão participativa frente ao quadro institucional nos municípios paraenses : o caso dos conselhos do FUNDEF / Luiz Carlos de Freitas Rodrigues. – 2003.
124 f. ; 30 cm.

Orientador: Luciana Correa do Lago.
Tese (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional)-
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

Bibliografia: f. 117-121.

1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. 2. Educação e Estado - Pará. 3. Participação política. 4. Administração municipal – Participação do cidadão – Pará. I. Lago, Luciana Correa do. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. III. Título.

CDD: 323.042

LUIZ CARLOS FREITAS RODRIGUES

**GESTÃO PARTICIPATIVA FRENTE AO QUADRO
INSTITUCIONAL NOS MUNICÍPIOS PARAENSES :
O CASO DOS CONSELHOS DO FUNDEF**

Dissertação submetida ao corpo docente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre.

Aprovada em:

Prof. Luciana Correa do Lago

Doutora em Estruturas Urbanas
(Universidade de São Paulo)

Prof. Adauto Lúcio Cardoso

Doutor em Estruturas Urbanas
(Universidade de São Paulo)

Prof. José Júlio Ferreira Lima

Doutor em Arquitetura
(Oxford Brookes University)

**Rio de Janeiro
2003**

Ao meu pai Antonio e a minha mãe
Nazaré, que são a luz da minha vida.

A minha esposa Malila, pelo amor e
dedicação em todos os momentos.

A minha irmã Rita, que sempre foi
minha incentivadora.

meu Tio Miguel, que caminha
comigo em meu coração.

AGRADECIMENTOS

A Profa. Luciana que dedica a sua vida a árdua tarefa de fazer ciência em nosso país, pelo voto de confiança e a amizade que hoje nos une.

Ao Prof. Carlos Vainer (IPPUR), e ao Prof. João Paulo Filho(CESUPA), que acreditaram em um sonho, e souberam transformá-lo em realidade.

Ao Prof. Rodrigo Peixoto que iniciou essa jornada, e com a sua simplicidade e amizade conduziu o nosso curso em Belém.

Ao Prof. José Júlio, que soube , como poucos, me incentivar e ajudar na construção deste trabalho, com dedicação e amizade.

A Profa. Maria Lúcia Santos, pelo incentivo, força e dedicação a todo momento para com mais esta etapa de minha vida.

Ao Prof. Eunápio do Carmo, que me fez ver, diante de sua dedicação, que todo o conhecimento só faz sentido se ele é compartilhado, e eu compartilho com você, amigo, este trabalho.

Ao Professores Júlio e Lourdinha, que sempre me apoiaram, mesmo nos momentos mais complicados dessa caminhada.

Ao Magnífico Reitor do Centro Universitário do Pará-CESUPA, Prof. João Paulo do Valle Mendes, que conduz nossas diretrizes com habilidade, carinho e conhecimento.

Aos professores do IPPUR, por tudo que aprendemos e vamos aprender muito mais com vocês.

A Profa. Carmem Barroso do CESUPA, conselheira e amiga a todo momento.

A amiga Silvia Lovaglio, que sempre ajudou a todos nós do mestrado com paciência e um sorriso.

Ao amigo Paulo Tadeu Ramos sem o seu apoio este trabalho não teria existido.

Ao Ivan Serra, que abriu as portas do SINTEPP/PA para nossa pesquisa

Ao Prof. Ronaldo Oliveira (SINTEPP/PA), que me apresentou aos Conselhos.

Ao amigo-irmão Yuri Vidal, companheiro de mestrado que me acolheu com sua gentileza e amizade, e ao amigo Francisco Palheta, por sua sabedoria e companherismo.

Aos Professores Carlos Maneschy e Mário Sobrinho pelo incentivo e força.

Para Ana Claudia e Elton, e o apoio nos momentos finais deste trabalho.

RESUMO

O trabalho apresenta o perfil de dois Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério – FUNDEF, nos municípios de São João de Pirabas e Cametá, no estado do Pará, levando em conta como estes conselhos trabalham a alocação de recursos oriundos do Fundo, seu planejamento, implementação e controle, e a sua forma de representatividade junto a população local que eles institucionalmente representam. A pesquisa foi subsidiada por uma análise bibliográfica direcionada para autores que tratam da questão da democratização das políticas públicas, os mecanismos de participação e interação do poder local com as políticas públicas federais. Conta ainda com autores que estudam as alterações das políticas voltadas para educação no Brasil dos anos noventa e em vigor hoje. E por fim pesquisadores das políticas públicas federais que influenciam na Amazônia, mais especificamente no Estado do Pará. Com essas informações foi possível traçar um quadro para analisar uma política pública federal, imposta para dois municípios, com características distintas entre eles, sob a ótica dos conselheiros, que legalmente influenciam no andamento dessa política, o FUNDEF, nas suas localidades.

ABSTRACT

The work presents the profile of two councils of Accompaniment and Social Control of Found of Maintaining and Fundamental Teaching and of Values of Lecturer, in the municipalities of S.J. Pirabas e Cametá, in the Pará state, assessing as these councils worked the allocation of resources derivation of the found, his planning accomplishment and control, and of his form of representative of and of this form of representative of opinions of the local people than they represent institutionality. The research (1) subsidy for a bibliography analysis of the authors they treated of the question of public politics democratization, and working of the participation and interaction of the local power and the federal public politics. Take account of authors they studying the alterations of the politics in the education on Brasil in the ninety years and currently. Finally researchers of federal public politics in Amazonia, specifically on Pará state. With those informations possible plotted a profile at analyse a federal public politics, impose of the two municipalities, of the unlikes character in their midst, under view point of the councilors, than lawfully influentialities in the time suchlike of politics, the FUNDEF, in the locality.

LISTA DE TABELAS

Tabela I – Liberação de recursos do FUNDEF : Comparativo nacional vs. liberação para o estado do Pará – 1999/2002	81
Tabela II – Dados Gerais sobre o Município de São João de Pirabas	92
Tabela III – Dados sobre educação ensino médio e fundamental em São João de Pirabas	93
Tabela IV – Valores do FPM e do FUNDEF repassados para o Município de São João de Pirabas – 2001/2002	95
Tabela V – Valores recebidos via FUNDEF por São João de Pirabas vs. o total recebido pelos municípios do Estado do Pará – 2001/2002	96
Tabela VI – Dados Gerais sobre o Município de Cametá	98
Tabela VII – Dados sobre educação ensino médio e fundamental em Cametá	99
Tabela VIII – Valores do FPM e do FUNDEF repassados para o Município de Cametá – 2001/2002	102
Tabela IX – Valores recebidos via FUNDEF por Cametá vs. o total recebido pelos municípios do Estado do Pará – 2001/2002	103

SUMÁRIO

Introdução.....	12
CAP 1 Poder local e participação na administração pública brasileira.....	17
1.1 Administração pública brasileira: hegemonia da forma centralizadora de prestação de serviços de utilidade pública – 1930 a 1988.....	17
1.2 A formação de uma identidade local.....	26
1.3 Poder Público local : formas e padrões dissonantes a partir de 1988.....	31
1.4 Cidadania participativa: o “local” representativo.....	38
CAP 2 Descentralização e participação no Pará.....	46
2.1 Participação popular nas políticas públicas e o processo de descentralização administrativa.....	46
2.2 A participação e a implementação de políticas públicas no Estado do Pará.....	55
CAP 3 Aspectos da política educacional para o ensino médio e fundamental no Brasil a partir dos anos 90 : O FUNDEF.....	61
3.1 A reforma da educação no Brasil a partir dos anos 90 : o ensino médio e fundamental.....	61

3.2 O FUNDEF – Uma modalidade de financiamento pós-descentralização: aspectos administrativos e de gestão.....	64
3.3 Controle Social do FUNDEF – Conselhos de Acompanhamento.....	70
3.4 Implementação do FUNDEF nos municípios Paraenses.....	79
CAP. 4 Os Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF: dois municípios paraenses em foco.....	84
4.1 O processo de pesquisa.....	84
4.2 Os municípios pesquisados.....	87
4.3 O município de São João de Pirabas.....	91
4.4 O município de Cametá.....	97
4.5 Os Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF e sua inserção na alocação de recursos do Fundo em São João de Pirabas e Cametá.....	105
4.5.1 A formação dos Conselhos.....	105
4.5.2 Periodicidade e prazos para reuniões dos Conselhos.....	107
4.5.3 Apoio Técnico pelos órgãos governamentais aos Conselhos	109
4.5.4 Os Conselhos de Acompanhamento e sua participação na alocação de recursos oriundos do FUNDEF.....	112
Conclusão.....	117
Referências.....	122
Anexo.....	125
Questionário aplicado aos conselheiros	125

INTRODUÇÃO

Realizando, em meados dos anos 90, trabalhos de captação de recursos para a implantação de projetos com fundos federais, junto as prefeituras do interior do Estado do Pará, chamou-me a atenção a forma como estas políticas estavam sendo implantadas, bem como o processo de assimilação destas pela população local. Observou-se ainda, que alguns instrumentos institucionalizados foram criados com a pretensão de aproximar a população atingida da política pública elaborada para ela. Estudar este fenômeno, e alguns aspectos que o cerca, foi então a opção para esta dissertação, levando em conta que o processo de redemocratização do país já tem aproximadamente vinte anos e que estes fatores aparecem como cruciais quando falamos de instrumentos de cidadania e inclusão social, procedimentos indispensáveis em qualquer processo democrático.

As políticas públicas federais nos municípios paraenses têm sido, em muitos casos, a principal fonte de recursos financeiros e o principal instrumento para o surgimento e sustentação de projetos públicos nestes municípios, o que significa uma ingerência e subordinação do processo de desenvolvimento local diante do poder central. A estrutura dessas políticas vem, sucessivamente, sofrendo alterações, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988, que institucionalizou dois processos importantes para o presente trabalho. Primeiro, o processo de municipalização na implantação de políticas públicas e, segundo, a criação de modelos de controle via sociedade civil.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, implantado, em 1997, pelo Ministério da Educação – MEC nos municípios brasileiros, é a política pública federal escolhida como objeto do nosso estudo, tendo em vista a sua abrangência, o montante substancial de recursos distribuídos no Estado do Pará, sua forma de implantação (já com características tidas pelo governo federal como municipalizadas) e, principalmente, a forma de controle pela população atingida, através dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

O objetivo desse trabalho é o de identificar como a população local interage com instrumentos formalizados de controle de políticas públicas federais, no âmbito local. A partir daí, busca-se a identificação de como esta interação é implementada em dois municípios paraenses, e de que forma esta interação se deu dentro da estrutura de controle criada e implementada a partir da chegada do FUNDEF, nestes dois municípios.

Apresentamos, para esta pesquisa, as análises de diversos autores que vêm trabalhando o tema nas suas respectivas áreas de conhecimento. Orlando Junior (2001), Elenaldo Teixeira (2001), Amando Souza (2001), João Junior (2002), dentre outros que têm realizado o esforço de contextualizar cientificamente este movimento de inserção da população junto as políticas públicas nacionais.

Para execução do trabalho, buscamos algumas questões gerais que norteiam o nosso objetivo e segmentam nossa pesquisa. Em que medida o modelo de participação é representativo junto à comunidade local? Em que medida a comunicação formalizada e institucionalizada pelo poder central é compreendida pelos representantes da população junto à política implementada? Essas questões serviram como orientação para a compreensão do tema proposto, delimitando o escopo da dissertação.

Além das questões anteriormente citada, temos duas outras mais específicas, que nortearam e direcionaram a análise. Uma, sobre a participação dos conselhos no (re)direcionamento e alocação de recursos do FUNDEF para as reivindicações da população local e outra, sobre a ingerência dos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF junto a elaboração, implementação e controle do Fundo, nos dois municípios. Essas questões foram analisadas através das respostas obtidas junto aos conselheiros entrevistados nas duas cidades.

A escolha dos municípios pesquisados levou em consideração a opção por duas cidades com características sócio-político-econômicas distintas. Esta distinção recaiu principalmente no que tange ao número de habitantes, influência regional, infraestrutura e capacidade de gestão pública instalada, tempo de existência do município, montante de recursos recebidos nos período de 2001/2002, via FUNDEF e número de estudantes matriculados na rede pública de ensino médio e fundamental. Esta foi a forma encontrada para podermos analisar um aspecto fundamental do Fundo, que é a homogeneidade de tratamento dado pelo MEC, quando se trata da gestão do FUNDEF nos municípios brasileiros.

São João de Pirabas e Cameté foram escolhidos por terem as distinções apresentadas anteriormente, e por representarem bem as características dos municípios paraenses. O primeiro é um município recém emancipado, com pouca influência regional e o segundo, um município tradicionalmente influente em sua região, com longa historicidade. Nesse sentido, Cameté é um pólo de atração junto aos demais municípios vizinhos, enquanto São João de Pirabas aparece mais como um município ainda dependente de municípios maiores e mais influentes na sua circunvizinhança.

O estudo está baseado em algumas teorias que analisam a formação da identidade coletiva, o poder local e a reforma da administração pública no Brasil. No Capítulo 1, são apresentadas análises sobre a administração pública brasileira e a prestação de serviços de utilidade pública, a historicidade da centralização desses serviços pela União, uma leitura da formação da identidade coletiva e a construção do espaço público no Brasil, a partir dos anos 30 do século XX. No mesmo capítulo, tem-se uma revisão bibliográfica sobre o poder público local, a partir da Constituição de 1988 e sobre a forma de inserção da população junto a implementação de políticas públicas.

O Capítulo 2 busca avaliar como o Estado do Pará se submeteu à descentralização das políticas públicas no Brasil, utilizando autores que tratam da região, mais especificamente do Estado. Serão analisadas a implementação de algumas políticas e a participação da população local nestes movimentos.

O Capítulo 3 trata da implantação da política estudada, no caso o FUNDEF, sendo feito, primeiramente, um apanhado sobre a política para a educação no Brasil, implementada no Governo de Fernando Henrique Cardoso, e sua relação com a estrutura montada por organismos financeiros internacionais. Logo a seguir, tem-se a apresentação do FUNDEF como política pública oficial, onde é apresentada sua origem e forma oficial de funcionamento. Consta também neste capítulo uma parte dedicada ao Conselho de Acompanhamento Social do FUNDEF, que inicia com uma análise bibliográfica sobre os conselhos de acompanhamento de políticas públicas no país. O capítulo finaliza com a implantação do FUNDEF nos municípios paraenses, com apresentação de dados sobre a sua historicidade e implementação.

O Capítulo 4 trata dos resultados da pesquisa realizada junto aos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF nos municípios de São João de Pirabas e Cametá, apresentando o processo de pesquisa, o levantamento de dados sobre as duas cidades, dados estes direcionados para a relação desses municípios com o Fundo. Finaliza-se com a análise das entrevistas concedidas pelos conselheiros do Fundo.

Como citado anteriormente, foram realizadas entrevistas nas duas cidades, sendo os questionamentos de igual teor para todos os entrevistados. As entrevistas foram realizadas no mês de dezembro de 2003, junto aos conselheiros, em datas distintas, que nos levou a realização de três viagens a São João de Pirabas e uma a Cametá.

Com as entrevistas foi possível traçar, além do que estava previsto nas perguntas, um perfil mínimo dos conselheiros, e ainda perceber, mesmo que superficialmente, como tem se dado a forma de envolvimento das duas prefeituras na implementação do FUNDEF no seu município. A partir daí, foram feitas algumas análises importantes para a compreensão de como essa política pública foi implantada em São João de Pirabas e Cametá, e a forma como a população tem acompanhado tal política através de um instrumento, o Conselho, oficialmente institucionalizado pelo poder central para tal atividade.

CAPÍTULO 1: PODER LOCAL E PARTICIPAÇÃO JUNTO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

1.1 Administração pública brasileira: hegemonia da forma centralizadora de prestação de serviços públicos – 1930/88

Uma enorme discussão tem sido travada no meio daqueles que analisam a administração pública brasileira nos últimos quinze anos, esta discussão tem como tema principal a descentralização das políticas públicas no país, que vem, de maneira direta, influenciando a forma de administrar os municípios nacionais, diante de uma mudança substancial no cenário sócio-político ocorrida neste período. A Constituição de 1988 inicia o processo institucional de descentralização, criando a determinação para que o sistema legal brasileiro viesse a articular uma nova estrutura político-administrativa, onde a criação de leis federais específicas impele a administração federal, estadual e municipal, a uma articulação diferente da ocorrida até então.

Neste novo processo os municípios têm maior autonomia administrativa, fruto da transferência de atribuições das políticas federais para o âmbito municipal. Um grande número de ações públicas, nas áreas de educação, saúde, segurança, dentre outras, passaram agora para a responsabilidade dos municípios. Para que isso pudesse ser efetivado, o governo federal iniciou, nos fins dos anos 80 e nos anos 90, esse processo de transferência, incrementando as atividades públicas municipais já instaladas e lhes atribuindo novas responsabilidades. Para isso criou um aparato legal-econômico, no qual a

combinação, investimentos, legalidade e autonomia administrativa foi, e ainda é, a tônica desse movimento.

Este novo modelo fez surgir uma nova forma de submissão dos municípios com o estado central e não uma nova relação em bases igualitárias e justas. O modelo apresentado compõe-se de uma estrutura administrativa de gestão e fiscalização, por parte do governo federal, que impõe regras e compromissos unilateralmente, o qual, principalmente, na sua fase de planejamento, a representatividade local ainda é pouco escutada. Na ausência de uma política de parceria mais azeitada e por onde as relações, união e município, deveriam ser melhor dimensionadas, levando em conta as enormes diferenças entre o poder central brasileiro e o poder local, a União tem sistematicamente negligenciado a forma de como estas políticas podem ser melhor implementadas através de uma efetiva parceria com o poder local. Além disso a uniformização de políticas públicas no Brasil necessita levar em conta as diferenças na estrutura técnico-burocrática, política, geográfica, econômica etc, de um município para outro.

O exercício de administrar a descentralização das políticas públicas coloca em discussão a forma de como elas vêm sendo implementadas nos municípios brasileiros, de maneira geral. Se resgatarmos o que se tinha antes da Constituição de 1988, podemos dizer que os municípios deveriam ser os de consolidação do poder central nas suas mais diversas formas, pois a estrutura implementada tinha um rigoroso regime de controle por parte da União no âmbito orçamentário, burocrático e principalmente político. A maioria dos municípios brasileiros, talvez excetuando as capitais e algumas cidades com economias mais ativas, tinham quase que todas as suas despesas, investimentos e políticas públicas sob a chancela do poder central. Basta como exemplo recorrer ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM, Lei 5172 de outubro de 1966, de onde se originava a grande parte dos

recursos para investimentos em serviços de utilidade pública, pagamento de funcionalismo e demais ações do poder local no Brasil . Os reflexos de uma política centralizada burocraticamente e autoritária na sua essência estão presentes na forma de execução, manipulação e alocação dos recursos do FPM há mais de vinte anos pelo poder central e local. Uma estrutura que direcionava recursos alocados de maneira a criar uma relação que originava um estado de submissão entre União e Município, já que o segundo sempre teve uma base arrecadadora incipiente e deficitária, comparada a base federal. Além disso, as prefeituras não dispunham de instrumentos técnicos e legais para ter, por exemplo, uma arrecadação própria mais diversificada. Dessa forma, a União imaginou que os municípios pudessem estar sempre vinculando suas ações de políticas públicas ao jugo da administração central, que pretendia manter a sua dominação através do controle do plano, da implementação e da gestão das ações públicas.

Com isso, tivemos por mais de quarenta anos uma administração pública pautada pelo centralismo federal de suas ações, bem como a quase ausência de políticas públicas no âmbito municipal, no que se refere à concepção, execução, legalidade, planejamento, gestão e condicionantes tributário/financeiros . Buscou-se, então, de maneira equivocada, pois não existia um aparato técnico-burocrático para atender esta realidade, um aparato que deveria ser comandado pelo poder federal que ditaria o ritmo sobre as políticas públicas municipais. Esta forma, típica dos governos ditatoriais, comuns até meados do século XX na América Latina, exercia uma forma de pressão sobre as administrações das cidades, que se viam de fora do processo decisório da formulação de políticas públicas. No caso brasileiro, esta política centralizadora criou um fenômeno que, até hoje, permanece na estrutura da administração pública nacional. A maioria das prefeituras municipais brasileiras “enquadraram-se” no modelo imposto por Brasília, e foram além. Este enquadramento

significou também a manutenção do poder político local, pois não estar de acordo com as diretrizes centrais, significava a perda de recursos, o que gerava, quase que automaticamente, perda de poder.

O poder local brasileiro, historicamente, sempre adaptou-se ao sistema de políticas públicas centralizadas. A partir da Constituição de 1934, a administração pública nacional teve uma significativa mudança, o modelo Regulamentador proveniente desde o final do século XIX, cedeu lugar para um padrão estatizante, que foi a marca da administração pública brasileira até os anos oitenta do século passado. A Constituição de 1934 contém um amplo leque de ações em seus artigos que se remetem a este novo padrão. A estrutura da administração pública avança no sentido da produção, oferta, distribuição, controle e demanda dos serviços de utilidade pública.

Mas são as constituições seguintes, em seu tratamento especificado, que tornaram a administração pública nacional estatizante em quase todas as suas vertentes. Segundo as análises de Johnson et al. (1996), as Constituições de 46, 67 e 69, impuseram o padrão de estatização no Brasil, que estabeleceram o monopólio da União sobre uma enorme diversidade de atividades inerentes ao estado e de origem econômica, que antes estavam sob o regime de concessão, na forma de serviços de utilidade pública, prestados por empresas privadas e estrangeiras, ou não constavam da pauta dos serviços prestados para o interesse coletivo. É importante salientar que o processo de transição na forma de prestação de serviços pelo Estado, que vai do final dos anos trinta até a consolidação do período de estatização no final dos anos sessenta, é um processo que em pouco mais de quatro décadas avançou em direção a um centralismo administrativo mais forte, na formação de um corpo técnico-administrativo público federal, na intervenção do Estado na economia. (JOHNSON et al., 1996)

Apesar de ainda existir formalmente o regime de concessões, dos anos 30 até meados dos anos 80, ele deixa de responder a lógica que o estruturava, aquela que vigorou durante a República Velha, significando o abandono do modelo Regulamentador para um modelo Estatizante. A criação das estatais, que substituíram as antigas concessionárias de serviços de utilidade pública, foi a condição concreta para realização de tal movimento. Agora, já como “concessionária” maior dos serviços de utilidade pública, o Estado não necessita mais de órgãos de regulamentação, pois ele mesmo, através de seus órgãos, assume o poder concedente e regulamentador sobre os serviços públicos, algumas empresas estatais, devido também ao seu gigantismo, criaram certa independência na sua gestão, muitas vezes com intervenção mínima de seu órgão regulador de origem.¹

Neste período o país é comandado por regimes ditatoriais, ou regimes democráticos que pouco realizam para mudar a estrutura legal e gerencial da administração pública brasileira. Mesmo a Constituição de 1946, sob a luz de uma eleição direta, avança na direção estatizante para condução dos serviços de utilidade pública, sofrendo enormes influências do padrão dominante de intervenção do Estado na economia pós-segunda guerra mundial, o chamado Estado de Bem Estar Social, que encontra terreno bastante fértil em solo brasileiro, que desde 30, tem um padrão estatizante forte, uma máquina administrativa federalizada e pouquíssima participação da população no desenvolvimento geral das políticas públicas em curso.

¹ Empresas como a PETROBRÁS, CVRD e CSN, as duas últimas antes do processo de privatização, tinham uma enorme autonomia de ação, e eram praticamente independentes de seu órgão de origem, normalmente um ministério.

Ainda em Johnson et al. (1996), os serviços de utilidade pública no Brasil, diante das transformações ocorridas a partir dos anos trinta se impõem sobre condicionantes que estruturalmente ou culturalmente compõem um quadro típico da administração pública latino-americana, que se mantém ainda hoje:

- Processos políticos-partidários na definição dos objetivos da empresa pública;
- Mudança de orientação pela alteração do quadro político dominante, gerando reduzida eficácia na atividade de planejamento;
- Dissonância entre a cúpula da empresa (corpo não permanente) e os componentes do corpo permanente;
- Transitoriedade do corpo não permanente;

Acrescenta-se a estes itens:

- Órgãos governamentais insuficientemente articulados entre si, mesmo pertencendo a uma única esfera de poder;
- Multiplicidade de controles e órgãos controladores;
- Baixo grau de autonomia financeira dos órgãos executores dos serviços de utilidade pública;
- Desarticulação entre governo federal, estadual e municipal, em alguns casos relação altamente conflituosa que transborda para a execução das atividades inerentes ao serviço público.

Toda essa enorme quantidade de entraves está vinculada a crescente complexidade institucional dos serviços de utilidade pública no Brasil. À medida que se

consolidada a estatização nos diversos setores da administração pública nacional, a diversidade de regras, normas e padrões, combinada com um controle público com fortes conotações políticas, impede o avanço de uma administração pública com traços realmente democráticos e participativos. Dessa forma, essas políticas tornaram-se, em muitos casos, desestruturadas, mal acabadas na sua execução, viciadas em seu controle e desgastadas perante a opinião pública de maneira geral, que foi mantida à distância dos desmandos e descasos com o serviço público.

A política de estatização dos serviços de utilidade pública no Brasil avançou muito, mesmo diante das contradições expostas anteriormente. Este avanço se atribui a uma tendência mundial onde países em desenvolvimento buscaram, quase que ao mesmo tempo, esse padrão de administração pública, com os auspícios das superpotências, cada qual a seu tempo. Na América Latina, de uma maneira geral, a centralização administrativa culminou com diversos golpes militares, que além de suprimir a democracia na região, reestruturou os modelos de gestão pública de forma a, em nome da “segurança nacional”, impor condições de Estado sobre as necessidades de serviços de utilidade pública para a população de maneira geral, direcionando-os para o federalismo, enfraquecendo os estados e municípios junto às suas atuações como executores de serviços públicos, criando uma estrutura burocrática, hierárquica e politicamente voltada para o poder central.

No Brasil o modelo estatizante criado pelo regime militar, a partir de 1964, encontra uma estrutura de administração pública fortemente federalizada. As constituições de 1934 e 1946, que antecedem as “constituições militares” de 1967 e 1969, já trazem na sua essência uma forte inclinação na direção de um modelo central de administração dos diversos serviços de utilidade pública.

As cartas constitucionais de 1934 e 1946, instituem um padrão que irá vigorar até a Constituição de 1988, na qual os poderes estaduais e municipais são bastante suprimidos, quando da administração pública, ocorrendo uma ampliação da competência da União em relação aos serviços de utilidade pública.

Aos municípios se reserva o direito de organizar os serviços públicos locais, cabendo aos estados competência residual (o que não lhe for vedado pelas constituições) (JOHNSON et al., 1996, p.---).

Nenhuma das três constituições, 1938, 1946 e 1967 procurou criar qualquer tipo de ambiente de interação entre as esferas de poder. Pelo contrário, elas foram sistematicamente avançando sobre o que restava de controle da administração pública por parte de estados e municípios, até tornarem esta abrangência ínfima perto da abrangência do poder federal.

Dessa forma, portanto, consolidou-se a administração dos serviços de utilidade pública . A dominação da União sobre estes serviços tem outro reflexo que merece uma análise.

O modelo central é formado, neste período, por forças políticas dominantes, que impulsionavam o padrão, de forma a consolidar seu poder dentro de um cenário de empresas e órgãos estatais, que atuavam nas mais variadas áreas. Este modelo centralizado se reproduziu nos estados e municípios , onde os poderes locais, em busca de sua efetivação e perpetuação, utilizavam de várias estratégias junto à administração central para concretizar seu domínio sobre a administração dos serviços de utilidade pública. Afastamento do controle da comunidade local, aproximação com o poder central, criação

de um círculo de interesses político-partidário que compõe com a união e partidos majoritários, um ciclo de perpetuação no poder representado na sua forma mais consolidada no controle da administração pública local.

A partir daí, o modelo de administração pública no Brasil se consolida na sua forma centralizadora e excludente quanto aos direitos de participação e atuação do cidadão. A grande maioria dos municípios brasileiros não encontram espaço para criar uma política pública mais abrangente e condizente com seu papel de representante da população local. Na maioria dos casos não ocorre uma interação mais ampla e consolidada com todos os atores sociais envolvidos nas questões de serviços públicos. O que se viu foi a criação de uma estrutura legal que foi ao encontro desse modelo. Na Constituição de 1946, em seu Art. 146, fica estabelecido a possibilidade da União monopolizar determinada atividade econômica em nome do “interesse público”, possibilitando a criação de várias estatais prestadoras de serviços de utilidade pública, bem como o fortalecimento das já existentes, na sua grande maioria estatais federalizadas, expandindo a atuação do Estado Central, avançando sobre áreas como siderurgia, metalurgia, geração e distribuição de energia, indústria petroquímica, bancos, aviação, aeroportos, portos.

Diante desses fatos, responsáveis, em grande parte, pela formação da administração pública brasileira de 1930 até meados dos anos 80, qual seria então a participação do sujeito local nos processos de geração, demanda e controle dos serviços de utilidade pública? Como se legitimou essas demandas? Na realidade, na maioria dos casos criou-se uma estratégia de políticas públicas que põe em cheque a função da administração pública plena, que como tal devem refletir a capacidade dos grupos de cidadãos em traduzir em propostas o que deveria ser executado pelo estado. Como nesse período o estado detém a chancela das escolhas das ações públicas, demandas originadas da população ficam nulas,

o que de fato se consuma quando nos regimes militares de 1964 a 1985, inclusive os direitos políticos da população são suprimidos.

1.2 A formação de uma identidade coletiva

A formação de uma identidade coletiva passa pela compreensão do equilíbrio entre dois espaços, o público e o privado, que impõem ao entendimento paradoxal da “...construção da cidadania numa sociedade dominada por valores individuais.” (VIEIRA, 2002). O avanço capitalista fez com que o espírito público perdesse suas principais condicionantes para uma sociedade voltada ao mercado, priorizando as relações individualistas, e criando uma concepção e visão desse espaço por parte da população que em muitos momentos reflete tal individualismo. Com isso, houve uma descaracterização da forma de se compreender muitas das funções inerentes ao espaço público, tais como socialização, integração e solidariedade.

Um primeiro problema se refere ao tamanho das nações e a forma de como a sociedade civil poderia exercer seu poder de cidadão. O cidadão não pode exercer mais pessoalmente o poder, ele escolhe por voto seus representantes, através do sufrágio universal. Sendo assim, a decisão política foi transferida aos eleitos e seus representantes. Uma minoria decide pelos direitos da maioria, tornando clara a distribuição entre os tipos de cidadãos que fazem parte de cada lado, um que decide, outro que acata.

O pensamento liberal reduziu a cidadania a mero status legal. Idéias como consciência pública e participação política de uma comunidade são estranhas ao pensamento liberal. O que se vê hoje é a ampliação desse status legal, e a diminuição dos

fatores de maior envolvimento social. Países têm sua base legal como proteção do estado e não ao cidadão, como seria de fato em uma democracia pluralizada. A liberdade individual e a participação política não fazem parte da concepção liberal, pois essa liberdade individual somente pode ser garantida em uma comunidade onde seus membros participam ativamente do governo.

Outra questão que nos faz refletir sobre a maior participação política dos cidadãos diz respeito à posição de que hoje os políticos praticam a política como profissão, por isso mesmo, dificilmente abrem mão de seus próprios interesses. Ao darmos aos políticos o poder de nos representar, sem em contrapartida participarmos ativamente das atividades políticas que eles realizam em nossos nomes, não deveríamos nos surpreender em termos os nossos “...próprios direitos individuais solapados.” (VIEIRA, 2002).

A prática da cidadania fica então dependente da reativação da esfera pública, no qual indivíduos podem agir coletivamente, com resoluções comuns sobre assuntos que afetam a toda coletividade, tornando essencial a ação política efetiva, habilitando-se cada cidadão a interpretar e julgar tais ações.

Outro ponto que deve ser abordado é o ressurgimento do conceito de sociedade civil, diante da necessidade de se criar formas modernas de solidariedade, já que desde o século XIX a filosofia política se volta para a questão, pois sabe que formas comunitárias não mais operam, e o mercado não é solução satisfatória para tal realidade (necessidade).

Hoje, a sociedade civil se vê diante de um novo Estado e das novas formas de políticas sociais implementadas por esse Estado a partir da matriz neo-liberal, com programas autônomos e descentralizados, que em sua maioria traduzem a submissão do

estado ao mercado. Impõe-se, então, diante de uma política econômica estatal não intervencionista novas relações entre cidadãos e seus direitos , expressos nos serviços de utilidade pública, que cada vez mais aproximam-se de uma forma corporativista capitalista de execução e controle.

Tem-se, então, uma nova forma de participação, onde antes se tinha a reestruturação estado, hoje vê-se a redefinição das relações do estado a partir de novos princípios.

Jünger Habermas, da Escola de Frankfurt, tem nas suas teorias enfatizado que os movimentos sociais disputam com o estado a preservação de um espaço autônomo e democrático de organização, reprodução da cultura e formação de identidade e solidariedade. Para ele, a razão instrumental, predominante nas esferas econômica e política, colonizou e dominou a razão comunicativa, que constitui o “mundo da vida”, cultura, sociedade e personalidade. Através dessa análise, Habermas explica que hoje a esfera pública tornou-se um local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade. Levando em conta esta análise percebe-se, então, que o público, no “sistema” de Habermas representado pelo, estado entra em constante atrito como o “mundo da vida”, representado pela participação e opinião pública. Sendo assim, nos locais onde o “sistema” (estado) não deixa surgir ou avançar condições de debate, exposição, clareza de idéias e democratização das opiniões-críticas, o “mundo da vida” (participação e opinião pública) é negligenciado. O processo de não participação das ações sócio-políticas do Estado Brasileiro por parte de sua população, reflete a necessidade de um enorme esforço dos movimentos sociais para implementar a participação e opinião pública conforme o “mundo da vida” habermasiana, na dimensão do público.

Para a consolidação dessa dimensão do público, Habermas analisa a esfera pública e a conceitua como o espaço público autônomo em relação ao sistema político, onde se realizam as interações entre os cidadãos conscientes, solidários e participativos. O autor também afirma que esse espaço público é o espaço das deliberações democráticas, que não se reduz apenas pela representatividade do sufrágio universal. O ato de votar deve ser um dos processos democráticos, sendo que a maior relevância está na revalorização das práticas sociais, que utilizam o voto como um mecanismo otimizado para obtenção de resultados. A votação não evidencia, em si mesmo, a efetividade de um processo de prática sócio-política.

Neste aspecto, a construção do espaço público no Brasil foi sempre pautada pelo paternalismo político-partidário e a individualização perniciosa dos instrumentos mais relevantes para as práticas democráticas. A perpetuação de um modelo paternalista é visível nas diversas condicionantes legais, principalmente nas cartas constitucionais que exprimem em seus artigos o afastamento da população das atividades públicas, inerentes à estrutura do espaço público. As constituições de 1946 e 1967, trazem um significativo avanço da competência da União em relação as atividades econômicas brasileiras, já que os serviços de utilidade pública estão na sua maioria estatizados. Esse avanço é acompanhado, novamente, pelo negligenciamento da participação do cidadão nos níveis decisórios.

Na Constituição de 1946, em seu Art. 146, é descrito que a monopolização de determinada atividade econômica seria realizada em nome do interesse público. Já na Constituição de 1967 e 1969, nos seus Artigos 157 e 163, respectivamente, que versam sobre a mesma justificativa de intervenção na economia e sobre o monopólio estatal está escrito, quando indispensável por motivo de segurança nacional. Tem-se assim uma mudança expressiva no critério de intervenção do Estado, e sua relação com os serviços de

utilidade pública. Em 1946, a defesa do interesse público, ou seja, do cidadão enquanto membro da coletividade. Já em 1967 e 1969 a defesa do interesse do Estado, por razões de Segurança Nacional, ou interesse econômico.

Dessa forma, a centralidade do papel do direito em Habermas e sua função de essencialidade da vida democrática, com a elaboração e regulação de normas, que buscam o consenso, pelo diálogo, tem diante do Estado Brasileiro uma enorme contradição, ou mesmo imperfeição, pois suas próprias leis, principalmente aquelas elaboradas nos anos sessenta, impõe a submissão dos direitos democráticos em prol de uma visão dominante de não participação, que refuta o papel dos cidadãos como principais articuladores das ações públicas a cargo do Estado.

Habermas afirma que o espaço público participativo é condição básica e fundamental para a consolidação da sociedade civil e sua liberação dos pressupostos de controle do “sistema”, isto é, do Estado e da economia. O espaço público deve ser pluralista e participativo, contemplando procedimentos racionais, permitindo o consenso e a auto-regulação, o que legitima as leis. E no espaço público se dá a geração de decisões coletivas que legitimam a democracia.

A teoria de Habermas invoca mecanismos e procedimentos de participação que possibilitam a todos atuarem no espaço público. Para ele, isso seria possível através do discurso que deve subverter a idéia atual de que a política é um atributo das elites. A igualdade de acesso ao espaço público é ponto fundamental para a sustentação democrática da sociedade civil contemporânea.

1.3 Poder público local: formas e padrões dissonantes a partir de 1988

O modelo competitivo e gerencial imposto pelo padrão neo-liberal vem paulatinamente impulsionando um processo de descentralização administrativa, onde o poder público local assume diversas funções de composição, organização e estruturação de serviços de utilidade pública, antes sob a tutela da União. Esta mudança ocorreu de forma bastante acelerada no Brasil, onde o Estado Central, principalmente a partir de 1988, institucionaliza inúmeros mecanismos de descentralização dos serviços de utilidade pública.

O procedimento utilizado tentou implementar condições burocráticas e técnico-gerenciais públicas, junto, principalmente, às prefeituras, para que as mesmas pudessem dar conta dessa mudança e dessas novas responsabilidades legais, agora assumidas pelo poder municipal. Essas delegações de poderes, nunca antes ocorrida na administração pública nacional, encontraram, no mínimo, enormes pontos de contra-senso entre quem impôs as novas regras - o poder central - e quem cabia executá-las - o poder local -, lembrando que essas regras e leis foram planejadas, ratificadas e sancionadas pelo poder central, que naquela época ainda estava enormemente influenciado por décadas de centralismo administrativo, principalmente do período ditatorial dos anos 60 e 70.

A descentralização proposta teve ainda um novo componente, acrescido pela política neo-liberalizante, que é a imposição de interesses privados na esfera pública, através de uma “modernização administrativa gerencial” que veio tentar introduzir a dinâmica do gerenciamento privado na administração pública. Esta tentativa que procura aproximar a administração pública da administração “negocial”, em seus aspectos de

planejamento, gestão e controle, demonstra o interesse de uniformização entre as duas formas. Com isso, os interesses da iniciativa privada em dominar economicamente uma maior parcela dos serviços de utilidade pública ficam mais simplificados, cabendo ao Estado um novo papel².

Essa descentralização tem também, sob sua égide, a proposição do Estado Mínimo, em contraposição da complexidade e da necessidade do crescimento da máquina do Estado perante novas necessidades em função de novas demandas sociais, criando então uma disfunção, com a redução do principal agente capaz de atendê-las, o próprio Estado. Levando em conta os países em desenvolvimento, como o Brasil, o modelo de descentralização na administração pública, da forma como foi realizada, servindo aos interesses da iniciativa privada e planejada verticalmente, não foi pensada e estruturada para ser um modelo de descentralização que levasse em conta a realidade das gestões locais e principalmente os anseios de suas comunidades, afinal de contas essas foram muito pouco escutadas sobre o tema, apesar de serem as que mais sofreram com a mudança.

Outro ponto importante para reflexão a respeito da descentralização da administração pública no país é a questão fiscal e tributária, questão essa de fundamental importância para qualquer padrão de reconstrução da atividade pública.

Com uma estrutura fiscal centralizada, o Estado Brasileiro coloca em risco o seu processo de descentralização, pois impossibilita a criação de um fundo municipal autônomo, e as necessidades de caráter mais amplos e abrangentes necessitam de uma universalidade para seu atendimento. Além disso, os aspectos neo-liberais da proposta

² Quanto a isso Helena Motta Salles Barreto afirma que “ a expansão das idéias neo-liberais, reserva ao Estado o papel oposto ao que desempenhava no projeto nacional-desenvolvimentista , ou seja, a apologia ao “Estado Mínimo” como solução mais moderna e adequada ao país para tirá-lo da crise e reativar o crescimento” (MOTTA, 2000).

impulsionam o poder local para “parcerias” com as instituições privadas, que tendem a acirrar a competitividade por estes recursos, menores do que os recursos da União, criando fenômenos como a “guerra fiscal”, muito comum entre os estados brasileiros, e que agora avança sobre a forma de disputa entre as cidades, muitas vezes de um mesmo estado, e em alguns casos, vizinhas entre si, fazendo parte de uma mesma área metropolitana. (JOHNSON et al., 1996).

Os governos municipais aparentemente não estão garantido condições para construir sujeitos sociais com legitimidade e capacidade de negociação, e isto fica mais evidente nos municípios com históricos de amplas composições oligárquicas que sempre tiveram uma participação atuante e forte nos setores econômicos locais, que invariavelmente se apropriam, e vêm se apropriando dos fundos públicos desses municípios, mudando apenas a maneira de como se dá essa apropriação.

A lógica competitiva, imposta pelo modelo neo-liberal, hoje tende a predominar junto ao poder público, apesar de, na aparência, estarmos falando de duas formas de racionalidade diferentes, a racionalidade dos agentes públicos e a racionalidade dos agentes privados. Este aspecto de diferenciação está expresso pelo pensamento Keynesiano que afirma que as ações entre o Estado e agentes privados serão sempre diferentes, pois suas funções não são iguais. Só que em todos os modelos capitalistas, o Estado deve assegurar que funções do interesse público sejam direcionadas em prol do interesse privado, o que faz desaparecer, em grande parte, neste tipo de proposição, a autonomia dos interesses da sociedade como um todo.

Quanto a esta questão Orlando Alves dos Santos Júnior afirma:

Nessa perspectiva, os governos municipais, assumirem a lógica da competitividade, inerente à racionalidade dos agentes privados e do capital, põem em risco um dos núcleos centrais dos agentes privados e do poder público: a construção de esferas públicas autônomas em relação aos interesses dos grupos particulares [...]. (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 51).

Além disso, outro motivo parece impedir a consolidação de um poder público local democrático e verdadeiramente representativo, seria a forma consolidada de uma nova burocracia central, que aparentemente tende a buscar uma descentralização, mas que na verdade, tem reproduzido, de forma diferenciada do modelo central anterior, seu caráter aglutinador de decisões no âmbito público, tanto na esfera legal, como na de gestão, o que torna apenas aparente, em muitos aspectos a propagada descentralização organizada pelo modelo neo-liberal de administração pública, que sempre criticou a Welfare-State, por sua “centralização incomensurável dos processos decisórios e dos mecanismos estatais de poder que reforçaram ao extremo o grau de autoritarismo presente na imposição de políticas” (DRAIBE; WILNES, 1988 p.61), e agora não consegue promover uma descentralização coerente e que possa dar conta da nova realidade e dimensão dos serviços de utilidade pública, o que tem se refletido em uma apropriação dessa forma descentralizadora de administração pública por parte da iniciativa privada, que carrega em si a tradicional busca por lucros incessantes e pouca interação com os atores sociais que não seja aquela de incremento de sua lucratividade.

Essas transformações ocorridas na administração pública local vieram em um momento em que a consolidação democrática do Estado brasileiro vem acompanhada de uma mudança na constituição do poder local em vários aspectos.

Em primeiro lugar podemos constatar nas duas últimas décadas do século XX o declínio das instituições políticas tradicionais. Segundo, a inserção da economia brasileira no movimento da globalização. E em terceiro, o fortalecimento de organizações populares, que tem exigido uma reconfiguração nos processos de tomada de decisão. Com isso, as necessidades de melhores canais de participação da população na administração pública local, e sua gestão, torna-se um dos pontos de maior relevância para reestruturação do modelo descentralizador imposto por Brasília.

A partir de 1988 o Governo Federal Brasileiro criou um amplo processo de descentralização administrativa e municipalização das políticas públicas, levando ao fortalecimento das instituições de governo local. Paralelo a isso, a realidade local contrapunha a este novo modelo público administrativo a realidade de cidades com forte exclusão social, níveis de participação política muito baixos, perpetuação no poder de oligarquias políticas tradicionais e um fraco desempenho econômico na maioria desses municípios.

O incremento de novas formas de participação e interação entre a população local e a administração pública encontrou uma dissonância entre os atores responsáveis pela implementação desse modelo. A consolidação democrática e a liberdade de escolha de seus representantes não é hoje, seguramente, a garantia de uma melhoria da condição de participação e interação das atividades públicas nas cidades Brasileiras. A elite política local tem consciência disso e utiliza este frágil artifício, o da legitimidade via o sufrágio universal, para avançar sobre outras formas de representatividade, que poderiam muito

bem estar colaborando ou mesmo assumindo papéis de destaque na esfera pública local. A intervenção dos partidos majoritários em centros comunitários, associações e conselhos, garante aos seus mandatários, uma enorme influência sobre a população, que, em muitos casos, vêem nos representantes dessas formas não institucionalizadas de poder, o único canal com a administração pública formalizada (SANTOS JUNIOR, 2001).

As prefeituras municipais, reflexo de um padrão político altamente excludente e inibidor da participação dos seus cidadãos na vida sócio-político-econômica das cidades brasileiras, têm, ao longo dos anos sistematicamente, privilegiado uma forma de administração pública em que a legitimação de suas atividades são sistematizadas por um regime burocrático e inibidor da percepção, da participação e do controle por parte dos demais atores envolvidos. Isso vem acarretando um ciclo de negligência da participação da população dos níveis decisórios, inclusive nas decisões onde regimentalmente se exige a participação de membros da comunidade para o respaldo de certas atividades de interesse público, principalmente aqueles financiados pela União.

Dessa forma, a descentralização dos serviços de utilidade pública iniciada em 1988 sofre de um enorme problema para sua legitimação efetiva como instrumento de melhoria e participação dos atores-sociais envolvidos, de forma ampla, dinâmica e com qualidade.

Levando em conta que o Brasil passa por um período democrático, e que está inserido no processo de globalização econômica, que impõe ao Estado a destituição de parte de seus instrumentos voltados para políticas nacionais de melhoria das atividades públicas de maneira geral, qual seria então as condicionantes que poderiam vir a garantir um melhor aprofundamento, de fato, dessa democracia?

Para Santos Júnior (2001), as análises de Robert Dahl, principalmente aquelas referentes a democracia de sociedades complexas, podem contribuir muito para uma melhor percepção do que se passa hoje na esfera política local. Santos Júnior cita Dahl (2001, p. 69, 70) para expor oito condições que podem vir a garantir um regime democrático mais próximo das preferências dos seus cidadãos.

- 1- Liberdade de formar e aderir à organizações;
- 2- Direito de voto;
- 3- Liberdade de expressão;
- 4- Elegibilidade para cargos públicos;
- 5- Direito de líderes políticos disputarem apoio e voto;
- 6- Fontes alternativas de informação;
- 7- Eleições livres e idôneas;
- 8- Instituições para tornar as políticas governamentais dependentes de eleições e de outras manifestações, de preferência.

Essas condições aparecem como contingência para uma melhor administração pública, representativa de fato e descentralizada na sua forma. Santos Junior cita também Wanderley G. Santos, que contribui com uma importante conceituação para a participação na contestação pública, quando diz “...participação refere-se à proporção da população a que tais direitos e liberdade são garantidos” (SANTOS apud SANTOS JUNIOR, 2001, p. 70).

Os instrumentos institucionalizados para garantir a legitimidade das políticas públicas na administração local, não garantem a proporcionalidade citada por

Santos Júnior (2001). Com isso são injustas em uma de suas principais virtudes, que é a de garantir a participação de seus cidadãos de forma mais abrangente e representativa possível.

1.4 Cidadania participativa: o “local” representativo

Como se dá a participação dos atores envolvidos no espaço público onde se desenvolve a administração e gestão dos serviços de utilidade pública? De que forma pode-se garantir um nível aceitável desta participação que possa vir a garantir uma representatividade justa nos processos decisórios da administração pública local?

A maioria dos autores que tratam do tema têm em comum uma certeza, o sufrágio universal é um dos diversos componentes que compõe o complexo universo da cidadania participativa e não pode ser utilizado como único meio para legitimar uma escolha. Além disso, os partidos políticos tem agora a companhia de uma infinidade de novas formatações e modelos que podem ser representativos de uma coletividade perante a administração pública. Organizações Não Governamentais (ONG), Fundações, Igrejas, Centro Comunitários, Sindicatos, Associações, Centros Acadêmicos etc, que depois do processo de democratização no Brasil ganharam força, e mais do que isso, estão sendo “acionados” pelo poder público institucionalizado como parceiros na nova formação do espaço público nacional.

Esta participação conduz a uma análise sobre as formas de participação política do cidadão dentro de sua coletividade. Para Teixeira (2001) “...participação significa fazer parte, tomar parte, ser parte de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas.” Sendo assim, o modelo de participação na administração

pública brasileira, que exclui, que aliena e torna distante a atividade pública, entra em contradição com esses pressupostos básicos que garantem a efetivação de uma condição democrática de direito e verdadeiramente instituída.

É preciso dizer que as formas de participação democráticas trazem em si as contradições da sociedade, tratando-se assim de uma disputa política, na qual o consenso chega por intermédio de discussões e argumentações expostas de maneira livre em um terreno que não se afasta das relações de poder, mesmo porque “..ver-se a participação como um fim em si, despido das contradições da sociedade, ou até, como filosofia de vida”(BORDA apud TEIXEIRA, 2001, p. 27), é estar tratando de algo irreal, pois o condicionante da participação tem como um de seus ingredientes principais a discussão oriunda de idéias divergentes, que expõe os atores de cada uma dessas idéias em um espaço onde tentam prevalecer seus interesses, aspirações e valores, que forma suas identidades e consolida o espaço como um verdadeiro espaço público, sujeito a direitos e obrigações que devem ser levadas em conta desde o primeiro momento em que se delibera a forma participativa, até a tomada da decisão consensual.

O Estado brasileiro passa por uma grande crise que fez com que o seu sistema partidário, principal modo de representação política institucionalizado, sofra de enorme desprestígio junto a população. Aliado ao crescimento da organização e a conscientização dos diversos segmentos sociais, fez crescer novas alternativas de participação, antes fora da política “tradicional”. Essas novas formas de participação têm um caráter mais amplo e abrangente, com um perfil contestador que valoriza a ação coletiva, a construção de identidades e a efetivação de direitos no enfrentamento dos problemas cotidianos. Tem-se então, uma forma mais apropriada para a realidade transformadora necessária na participação democrática. O modelo institucionalizado de

participação no Brasil demonstra suas fragilidades diante de enormes pressões para que sejam mantidas “condições ideais” de manutenção de forças tradicionalistas, que sempre refutaram uma maior participação da população na administração pública nacional, que durante quase um século criaram condições burocráticas e legais de forte valor excludente, ora sobre a forma de supressão dos direitos civis básicos nas ditaduras, ora na forma de uma democracia pouco participativa e criadora de uma cultura política individualista, muito pouco permeável perpetuando a defesa de interesses privados.

Junta-se a este quadro o afastamento das políticas locais nos níveis de decisão na administração pública brasileira. A participação da população local na esfera pública tem encontrado enormes problemas por conta da desarticulação dos seus cidadãos diante dos problemas comuns, bem como a descrença nas instituições públicas constituídas e no poder local eleito pelo voto direto.

A cidadania participativa tem como objetivo, uma participação ampla, de interação com o Estado, que se sustenta na sociedade civil e não se reduz apenas na relação com os mecanismos institucionalizados. Isso demonstra que a participação-institucionalizada, muito mais diversificada e com as populações representadas de diversas formas, deve encontrar espaço para essas novas formas de participação e que não pode ser vista apenas como complementar a forma institucionalmente proposta, e sim como interação indispensável para a consolidação de um regime democrático verdadeiramente interado com as suas prerrogativas de igualdade e liberdade para seus cidadãos³.

³ Na opinião de Helena Motta uma caracterização de não participação da população na esfera pública tem remanescentes também históricas, onde afirma: “ O espírito de organização espontânea é característico dos povos protestantes; nas nações ibéricas o princípio unificador sempre foi representado pelos governos, isto é, a organização é mantida artificialmente por uma força exterior” (MOTTA, 2000).

A qualificação da participação popular é um dos maiores desafios para o Brasil pós abertura democrática. Uma participação que tenha como base um cidadão atuante, que possa interagir conscientemente, e com instrumentais menos desiguais do que os atualmente em uso, principalmente quando da relação cidadão versus Estado. A cidadania participativa deve influenciar diretamente na construção de um senso de ordem pública que seja amplamente disseminado junto à população local, que utilizará desse expediente com critérios de equidade e justiça, que só podem vir a existir, mesmo no ambiente de disputa, diante de uma re-alocação dos atores envolvidos, cidadãos, Estado e mercado. Realocação esta que expõe o espaço público a um processo contínuo de construção social, onde demandas de grupos específicos, pequenos ou grandes, são levados em conta para a implementação de políticas públicas pelo poder local instituído.

Teixeira (2001) se refere a Dahl para identificar cinco pontos que o autor considera essenciais para que se operacionalizem decisões que interessem a todos:

- 1- Inclusão de todos os afetados;
- 2- Igual distribuição de oportunidades de participar do processo político;
- 3- Igual direito de votar em decisões;
- 4- Igual direito de escolher tópicos e controlar agenda;
- 5- Situação que permita a todos os participantes desenvolver , à luz de suficiente informação, uma articulada compreensão do assunto necessário à regulação de interesses contestados.

A relação acima serve de reflexão para a possibilidade de uma maior abrangência quanto a operacionalização das decisões coletivas junto ao poder decisório

sobre políticas públicas. Portanto, não serve de modelo, em termos de aplicabilidade, sem a devida mediação dos segmentos representados e afetados por políticas públicas, que podem vir a alterar os pontos citados, de acordo com os anseios das comunidades .

O processo decisório deve levar em conta a complexidade de uma sociedade diferenciada, como é a sociedade brasileira. Vários são os pontos que necessitam de uma melhor compreensão, bem como de mecanismos mais apropriados para que a tomada de decisão possa se aproximar ao máximo do consenso, já que exigir unanimidade em um cenário complexo como é o cenário social brasileiro, parece tarefa impossível. Teixeira (2001) diz que inserir no processo os excluídos, que não dispõem das condições mínimas de sobrevivência material, quanto mais informações ou condições psicológicas para um demorado processo, que muitas vezes não atenderá suas necessidades imediatas, deve ser um enorme desafio para a legitimação do processo decisório no espaço público. Se une a esse problema a apatia política, o domínio dos meios de informação pelas elites estabelecidas, a falta de capacidade técnica instalada nos municípios brasileiros, o individualismo socialmente incorporado pela administração pública local e outros.

Os aspectos citados anteriormente constituem um desafio para uma administração que busque articular participação social com as diferenças entre os vários grupos sociais formadores daquela localidade. Para isso, deve-se colocar em prática as diversas formas de se ter essa participação, além daquelas institucionalmente instituídas, sem minimizar a importância daqueles que foram eleitos pelo sufrágio universal. O Estado permanece como o responsável por suas funções de gerir e administrar a coisa pública, só que agora, com um grau maior de legitimação, ancorado pela participação efetiva, institucional ou não, da maioria de seus cidadãos. O debate público das questões ganha força nesta nova forma de interação, a tomada de decisão vai continuar com seu papel

importante nas deliberações públicas, mas agora, condicionada ao debate aberto e participativo. Teixeira (2001) diz, citando Gutmann (1995), que um dos instrumentos comum para esse novo momento da administração pública participativa seria o *accountability*, que viria a ser a obrigação dos agentes políticos prestarem contas de seus atos e decisões e direito do cidadão, de exigí-los e avaliá-los. O *accountability* não pode ser confundido com os instrumentos formais de prestação de contas, existentes principalmente de uma esfera de poder para outra, mas a incorporação de uma prática de aproximação das decisões públicas do cidadão comum, que deve ser sempre avaliada como a melhor forma, naquele momento, de se esclarecer e mensurar os atos de implementação de políticas públicas realizados pelos representantes eleitos ou escolhidos para desenvolver determinada atividade .

Os cidadãos vêm dando demonstrações de sua capacidade de influenciar nas tomadas de decisões, indo além da sua participação nas eleições, opinando sobre as atividades públicas e organizando-se em grupos cada vez mais representativos das aspirações populares. Existe, ao contrário do que muitos afirmam, uma pré-disposição do cidadão em participar e que sua ação pode ser eficaz. Nos países em desenvolvimento, como o Brasil, esta crença veio sendo solapada por infundáveis mecanismos que se contrapunham a esta fé. O direito a participação nos assuntos referentes as atividades públicas inerentes à vida do cidadão em sua comunidade foi “transferido” a terceiros, que de maneira ilegítima, subestimaram as formas de participação democrática, formais e informais, que pudessem tornar suas ações alvo de críticas ou de contestações. As cidades brasileiras hoje contam com uma participação mais ativa, que experimenta a consolidação democrática para inserir seus anseios e reivindicações de forma mais contundente e para

construir novos direitos na direção da superação das desigualdades e discriminações impetradas ao cidadão comum pela elite política brasileira durante os últimos sessenta anos.

Buscar o controle sobre o mandato de forma permanente e contínua vem se configurando como uma das metas dessa nova forma de participação do cidadão. O avanço dado por intermédio de associações, ONG's, Fundações, Igrejas, Centros-comunitários etc. tem elevado a condição de cidadania e de liberdade democrática junto a estes cidadãos e os espaços públicos, cada dia mais propensos a aceitar o monitoramento das ações da administração pública local, diante da enorme força coletiva que tem estes movimentos sociais que buscam não apenas a responsabilização dos agentes políticos institucionalizados, mas a participação efetiva nos níveis de planejamento, demanda e controle dos serviços públicos e das decisões políticas que envolvem a sua comunidade. Para isso, Teixeira (2001) afirma sobre o controle das ações políticas:

[. ..] que seu exercício requer a organização da sociedade civil , sua estruturação e capacitação para esse fim, de forma permanente, em múltiplos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas, tendo como parâmetros não apenas variáveis técnicas, mas também exigências de equidade social e aspectos normativos. (TEIXEIRA, 2001, p. 40).

A inserção da população junto a implementação de políticas públicas citadas por Teixeira (2001), coloca, diante dos agentes, o desafio de formular como essa nova forma de política pode ser absorvida, conduzida, criticada e controlada pelos cidadãos. De que forma se dá a aproximação da população com instrumentos públicos burocratizados,

antes pouco ou nunca disponibilizados? É bom lembrarmos que essa disponibilidade institucionalizada de aproximação das diversas instâncias do nível decisório estatal, tem mais a propensão de “...um novo arcabouço institucional, que vem sendo tentado desde o início da fase de redemocratização, mostrando de forma mais ou menos evidente que as transformações não chegaram a atingir profundamente o ordenamento social.” (BRITO, 2001, p.151). Evidenciando um processo que levanta, no mínimo, enormes controvérsias quanto a sua legitimação.

CAPÍTULO 2: DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO PARÁ

2.1 Participação popular nas políticas públicas e o processo de descentralização administrativa

Durante praticamente todo o século passado os municípios paraenses foram alvo de um processo de desestruturação, por parte do poder central, estadual e local, das políticas que viessem a efetivar uma melhor e maior participação das populações junto ao processo de planejamento, gestão e controle das políticas públicas em todas as esferas de poder. Contribuiu para isso, a frágil estrutura técnico-burocrática das prefeituras, a dependência junto ao poder central, a limitação orçamentária, a centralização regional, onde Belém exercia e exerce um enorme poder aglutinador de políticas públicas. Colaborando com isso, a falta de mobilização popular mais efetiva nas cidades, sendo que as que existiam, como a do campesinato no sul e sudeste do Pará, sofreram enormes reversos durante este período. Outro ponto a ser mencionado é a desarticulação entre os municípios, causando o isolacionismo, e até mesmo o abandono por parte dos poderes estaduais e federais, de muitos deles e ainda a tentativa de consolidar políticas públicas, principalmente de âmbito federal, fora da realidade local, a falta de lideranças políticas representativas nacionalmente e que viessem a expressar, minimamente, os anseios dos cidadãos das cidades paraenses, além da institucionalização, principalmente nos anos 60, 70 e 80, do Estado como fornecedor de matérias primas, que impediu o desenvolvimento de

planos que viabilizassem novas formas de desenvolvimento que não aquelas voltadas a sua “vocação”, agrícola e extrativista⁴.

Foi diante desse quadro que o Pará se inseriu no processo de descentraliza o administrativa das políticas públicas implementadas a partir da promulga o da Constitui o de 1988, que foi idealizada e articulada, sem uma participa o realmente efetiva do poder público local.

Segundo Bandeira (1999) nos últimos anos tem-se avanado no Brasil a idéia de se criar mecanismos que possibilitem a participa o mais direta de popula o na formula o, no detalhamento e na implementa o das políticas públicas. Várias experiências têm sido colocadas em prática em diversos pontos do território nacional, nas mais variadas áreas de abrangência dessas políticas. Já se tornou usual em algumas regiões a ado o de mecanismos participativos na implementa o e no acompanhamento de a es setoriais, especialmente aquelas voltadas às áreas sociais, onde as dificuldades de implementa o e o abandono causado pela fragmenta o e minimiza o do Estado, que tem em seu escopo a deteriora o desse tipo de política pública, serviram para a generaliza o de uma grave crise que veio causar a falência de vários programas sociais, que mesmo com enormes problemas, tinham a virtude de existirem, pois muitos deles foram extintos sistematicamente pelo poder público central nos anos que se seguiram a implementa o da descentraliza o administrativa, advinda da Constitui o de 1988.

⁴ “Nesse sentido, há pouco de novo no desenho de fundo da concep o geopolítica. Então, o que teria mudado em rela o a outros momentos de interven o, como na década de 70, com os programas de coloniza o, de constru o de grandes eixos rodoviários, de incentivo maciço a pecuária?” (CASTRO, 2001, p. 30). Nos esclarece a autora a continuidade da forma de implementa o de políticas públicas que privilegiam os mesmos padrões e modelos anteriormente utilizados, com enormes prejuízos as comunidade localizadas nos municípios paraenses.

A administração pública central, implementa políticas públicas ainda imaginando o cenário das grandes regiões Norte, Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, criando planos e implementando os mesmos com ainda certa semelhança dos planos desenvolvidos no auge da centralização administrativa, nos anos 60 e 70. Essa prática já vem dando sinais claros, há muito tempo, de não acordância com a realidade atual de democratização e necessidade de ampliação das formas democráticas de elaboração, organização e implementação de tais políticas. Ela tem uma enorme necessidade de uma melhor adequação junto a áreas menores, "...cuja a problemática tende a ser mais homogênea."(BANDEIRA, 1999).

No caso do Estado do Pará, esta nova realidade para as políticas públicas está sendo discutida em alguns fóruns, onde os modelos institucionalizados de gestão participativa têm sido discutidos e avaliados, mas, aparentemente, são atitudes isoladas, ou muitas vezes submissas à elite política local e estadual. Muitos dos 143 municípios paraenses sofrem com a falta de uma melhor dinâmica de implantação dos serviços públicos em sua área. Sua participação na elaboração das políticas públicas que irão atingir substancialmente seu território e sua população, é mínima, para não dizer inexistente em muitos casos. Este distanciamento do poder local em relação à União, e até mesmo ao poder Estadual, tem como premissa, o desmonte do Estado, causado pela implementação de políticas a favor de um conceito excludente de administração pública, e do Estado Mínimo, que hoje se configura como um dos principais fatores exigidos pelos órgãos internacionais de financiamento para a inserção econômica e a retomada do desenvolvimento nos países capitalistas periféricos. Quanto a este padrão, Armando Lírio de Souza comenta:

Por fim no campo político-ideológico, foi sinalizada a configuração de um modelo de Estado para as economias em desenvolvimento, precisamente no caso brasileiro, como intermediário entre o conservadorismo liberal e a fracassada social-democracia européia, um Estado social-liberal. (SOUZA, 2001, p. 96).

O modelo citado por Souza (2001), atinge as possibilidades de se implantar políticas públicas próximas do poder local, já que o modelo de sustentação para políticas mais democráticas e de maior inserção da população local nos seus níveis decisórios, quanto a realidade nacional e local, foi nos últimos 50 anos, objeto de um desmonte e vem passando por enormes dificuldades. Junte a esses fatos a larga resistência dos poderes constituídos, que não aceitam ter sua “representatividade” questionada, nem mesmo pela população que deveria legitimá-la.

Não podemos esquecer que a forma como está sendo conduzida esta reestruturação em direção a uma descentralização da administração pública, tem efetivamente dado sinais de querer fragilizar a democracia das economias dependentes (SOUZA, 2001). Seus principais defensores, agências internacionais de financiamentos, países ricos e iniciativa privada, vêm reiterando as conseqüências da ingovernabilidade por parte dos países periféricos e a necessidades de urgentes ajustes macroeconômicos e reformas que possam inserir este ou aquele país no mercado mundial.

Estes ajustes passam, é claro, pelos interesses de cada um de seus defensores, que relegam a um plano inferior questões também pertinentes quando se trata de um processo de descentralização administrativa, como a democratização dos meios de

representatividade, o fortalecimento da economia local e igualdade social⁵. Os analistas liberais de hoje imaginam que um modelo de administração pública ideal deve tornar “...o serviço público coerente com o capitalismo contemporâneo, que permita aos governos corrigir as falhas do mercado sem incorrer em falhas maiores” (PEREIRA, 1997, p.26 apud SOUZA, 2001, p.107). Como então pode-se ter uma construção verdadeiramente democrática e participativa no processo de descentralização da administração pública no Brasil, se o pensamento predominante nos níveis de tomada de decisão está direcionado a unilateralidade do mercado e das forças econômicas que os representam?⁶

A construção de uma representatividade democrática-participativa, organizada e em evolução, vai no encontro das propostas implementadas de descentralização colocadas em curso a partir da Constituição de 1988. Não se discute aqui a evolução dos diversos segmentos da sociedade a partir da redemocratização do Brasil, em busca de maior representatividade junto ao poder público constituído. O que se analisa é a forma escolhida pelo poder central brasileiro, e pela maioria dos países da América Latina, para implementar mecanismos que viessem consolidar tal redemocratização, no aspecto da administração e gestão pública. Com isso, busca-se compreender como a população local interage diante de instrumentos legais e formalizados de participação nos diversos níveis decisórios implementados pelo poder central, principalmente pós-Constituinte.

A análise sobre esses temas deve levar em consideração três aspectos inerentes ao foco de estudo. Primeiro, serão analisadas duas cidades paraenses que

⁵ O modelo de descentralização no Brasil pode ser entendido como: “...um novo padrão de inserção no mercado global para países capitalistas periféricos” (SOUZA, 2001, p. 97)

⁶ É bom lembrar que Luiz Carlos Bresser Pereira foi o Ministro da Administração e Reforma do Estado de 1995 a 1997, e suas idéias deram sustentação à proposta de descentralização da administração pública nacional hoje em curso.

receberam recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, que obriga a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social para o recebimento do recurso pela prefeitura municipal. Segundo, tem-se em consideração a proposta de reforma do Estado Brasileiro, que levará em conta :

As mudanças pretendidas pela Nova Administração Pública têm como alvos principais de intervenção:

- As estruturas internas da administração pública (maior eficiência);
- A relação entre sistema político e sistema administrativo (melhor controle) e;
- A relação entre administração pública e o público (atendimento ao cliente). (MATHIS, 2001, p. 132).

Ainda dentro do segundo aspecto podemos avaliar que as reformas na administração pública brasileira foram direcionadas e escalonadas de forma que o processo de descentralização fosse um processo de aproximação entre a administração e a iniciativa privada, comum nas propostas neo-liberais a partir dos anos 80. E o terceiro aspecto é de que os canais de comunicação entre o sistema político e o público foram sempre evidenciados no sentido de enaltecimento das propostas de criação de um dinamismo privado na gestão pública, deixando de lado o papel crucial dessa comunicação que é a sua função política. Os objetivos do sistema devem ser amplamente discutidos pelo público, que deve receber essa comunicação de maneira clara, para que possa vir a ser deliberado

por esse público as ações que serão implementadas pelo Estado que os representa. Citando novamente Mathis, ele afirma:

Dentro do sistema político, as propostas em relação à reforma do Estado têm o caráter de um programa político na comunicação política e desta maneira a relação entre o sistema e o público precisa ser levada em conta também em qualquer análise de reforma do Estado (MATHIS, 2001, p. 133).

Levando em conta o terceiro aspecto, as dificuldades quanto a implantação do projeto de descentralização da administração pública no Brasil foram muito grandes. A comunicação das mudanças ficaram restritas à própria administração pública. No caso do Pará através da Secretaria de Estado de Planejamento/SEPLAN, ou sobre a forma de interação entre o sistema político-administrativo e a ciência, através de consultorias, escolas de governo, e outras formas de interação (MATHIS,2001), que em muitos casos não atingiram a população afetada pelas políticas públicas que foram implementadas. Outro problema na comunicação é que não foram realizados os aprofundamentos necessários para uma análise mais precisa e detalhada por parte dos Municípios e suas localidades.⁷

No Pará o processo de descentralização administrativa pós-Constituição de 1988, como já colocado anteriormente, seguiu a regra implantada pelo Governo Federal, que através do MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado, deliberava as

⁷ No Pará é comum a sede do município ter em sua volta um grande número de localidades, que pertencem administrativamente a sede desse município, mas muitas vezes estão isoladas geograficamente e politicamente.

ações interministeriais para o processo de descentralização. No caso do Pará, a SEPLAN deveria conduzir as reformas entre as demais Secretarias de Estados e os Municípios.

Como o modelo Federal não tinha quase nenhuma vinculação de seu projeto com a participação política da sociedade envolvida, a condução da SEPLAN foi também realizada sem praticamente nenhuma participação dos habitantes dos municípios alvos junto a essa “nova forma de políticas públicas”. A comunicação se deu, e mesmo assim de maneira claudicante, apenas entre os níveis burocráticos e hierarquizados de poder, da Esfera Federal para Esfera Estadual e dessa para a Esfera Municipal. Além da falta de comunicação entre o Sistema e o Público, outro sério entrave foi a diferença quando se falava da competência administrativa e de gestão entre as três esferas. O modelo a ser implantado foi basicamente planejado em Brasília, que repassou para os Estados e Municípios diversas competências, antes suas, sem que os novos encarregados por tais funções pudessem se organizar e se estruturar para a mudança.

O Pará, desde o declínio econômico da borracha, na década de 20 do século passado, foi sempre dependente das políticas públicas federais. Não houve durante os últimos 70 anos, qualquer movimento em direção oposta, pelo contrário, a forma de condução das políticas públicas e da economia no Estado aprofundaram demasiadamente a intervenção federal em nossa região, criando um forma de submissão e controle por parte da União junto as ações Estaduais.

Aos municípios paraenses coube, por tabela, acatar tais deliberações, pois sua dependência tributária-econômica junto ao governo estadual é ainda muito grande⁸. Deve-se levar em conta também que o movimento de Descentralização Administrativa no Brasil “ ...não introduziu transformações profundas, modernizando amplamente as instituições e não estabeleceram fluxos de participação com a agregação das forças decisórias” (BRITO, 2001). As mudanças mais significativas, referentes a um processo de alteração no âmbito das políticas públicas no Brasil, foram sempre na direção de garantir o isolamento das tomadas de decisão e não foi diferente com a política de descentralização administrativa. Os mecanismos de comunicação entre a sociedade e o Estado, dessa forma, não privilegiam a interação da população sobre as políticas que serão implementadas na sua localidade, pois se isso acontecesse o *status-quo* do regime atual poderia ser abalado, já que a ordem vigente na política nacional tem como premissa principal, o tutelamento da sociedade pelo Estado (BRITO, 2001). Abrindo canais de comunicação mais dinâmicos e esclarecedores, entre Estado e Sociedade, esta forma de tutelamento poderia ser questionada e até mesmo substituída por uma forma verdadeiramente democrática de inserção social nos níveis decisórios da administração pública brasileira. Forma esta que tem, junto a reformulação do Estado brasileiro pós-autoritarismo, levado as políticas públicas a um processo de degradação e mutilação do aparelho do Estado, diante de uma

⁸ Para se ter um exemplo, um tributo como o Imposto Predial Territorial Urbano –IPTU, que sempre foi uma das maiores fontes de arrecadação da maioria dos municípios no Brasil, ainda hoje encontra dificuldades muito sérias para sua implementação nos municípios paraenses. Dificuldades estas que se remetem a falta de capacidade administrativa e de gestão do poder local, ou mesmo por desinteresse político, já que os maiores imóveis pertencem a elite local.

crescente demanda por serviços públicos, o que provoca uma contínua necessidade de aprimoramento e ampliação desses serviços.

2.2 Participação e implementação das políticas públicas no Pará

As políticas públicas desenvolvidas no estado do Pará têm sido conduzidas por Brasília, principalmente a partir dos anos 60, via o enfoque de uma reforma desenvolvimentista, onde as forças sócio-econômicas deveriam mudar sua base ao simples toque dos burocratas da União. Foram inúmeras as propostas de alteração da base produtiva, de reordenamento da população, de industrialização, da criação de pólos (industriais e agrícolas), de incentivos fiscais, de verticalização da produção, de criação de Zonas de Livre Comércio, dentre outros.

O Pará foi dentre os Estados da Amazônia Legal⁹, um dos que mais tiveram implementadas tais políticas, e foi um dos que mais sofreram com o que Brito (2001) chama de “Os problemas institucionais relacionados ao desenvolvimento da Amazônia concomitantemente ao desenrolar das ações governamentais”. É bastante expressivo perceber que, após a redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988, as instituições e agências públicas federais no Pará iniciaram uma “reformulação”, que tinha como base essa redemocratização. Pena que o discurso mostrou-se mais frágil do que se imaginava.

⁹ A Amazônia Legal foi instituída através de dispositivo de lei para fins de planejamento econômico da região amazônica. Engloba os Estados da macrorregião Norte (Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e mais o Estado do Mato Grosso (macrorregião Centro-Oeste) e a parte do Maranhão a oeste do Meridiano de 44^o (macrorregião Nordeste). A área da Amazônia Legal perfaz uma superfície aproximada de 5.217.423 Km², o que corresponde a cerca de 61% do território brasileiro, com uma população de aproximadamente 18.784.490 habitantes. (site: www.ada.gov.br/acervo/public/1997.asp - 30.10.2003)

Em poucos momentos, nessa transição democrática, o Estado brasileiro criou, na Amazônia, instrumentos efetivos para uma reformulação de suas políticas na direção de incluir os demais agentes envolvidos neste processo. Apesar dos discursos, como o de Flávio A. Andrade, em 1993, sobre as novas atribuições da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, a partir daquele ano:

a SUDAM propôs-se, desde o início do corrente ano, a repensar sua missão institucional, funções e competências, desaguando em um novo design institucional, elaborado de forma amplamente participativa e descomprometida com os laços e amarras institucionais vigentes [...]”(ANDRADE apud BRITO, 2001, p.161).

Nele o representante da Superintendência deixava claro que esta “nova” SUDAM, seria um órgão onde as políticas públicas implementadas pelo Estado Brasileiro para a Amazônia poderiam vir a ser debatidas, avaliadas e até mesmo direcionadas pelos agentes afetados por tais políticas. Porém, o que se viu foi a repetição dos mesmos padrões de elitização dessas políticas, onde apenas a elite econômica, em associação aos mandatários políticos locais, conseguiram, após o processo de redemocratização, permanecer junto a estes instrumentos criados pela Administração Central. Instrumentos que deveriam aproximar-se de uma forma mais abrangente da sociedade, onde todos os agentes pudessem estar minimamente representados¹⁰.

A maioria das políticas públicas federais implementadas no Pará pós-redemocratização tiveram o mesmo direcionamento acima citado. O processo de

¹⁰ Nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, a SUDAM, foi sucessivamente colocada a disposição dos políticos locais. Em 1997, o PMDB/PA-Partido do Movimento Democrático Brasileiro, assume a Superintendência, deixando o cargo em 2000, quando já estava em trâmite todo um processo de intervenção Federal, por desmando administrativo e improbidade com o erário público.

cerceamento dos recursos públicos por parte das elites políticas locais e regionais, levou as mesmas a orientar seus objetivos de forma a poder permanecer controlando a implementação das políticas públicas em sua localidade e se apoderaram, novamente, do que o Governo Central definiu como “... redefinição do processo de modernização política e administrativa, envolvendo as esferas federais, estaduais e municipais” (DINIZ apud CASTRO; COELHO, 2001, p.289).

O processo de redemocratização seguido de uma descentralização promovida por Brasília, iniciada no final dos anos 80, e que ganhou fôlego nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, trouxeram uma alteração significativa nas relações entre as esferas de poder, e tenderam a ampliar a articulação entre Estado e sociedade. Quanto à articulação, o Governo Federal implementou nos últimos dez anos um grande processo de descentralização, só que o mesmo não conseguiu levar a diante as expectativas de um avanço quanto a participação dos atores atingidos por tais políticas, bem como a apropriação dessas políticas pelo poder local, respaldado por articulações político-partidárias entre união, estados e municípios.

A análise de Edna Castro e Maria Célia Coelho reforçam a necessidade de uma maior participação dos agentes diretamente envolvidos quanto a formulação e implementação de políticas públicas:

as políticas públicas são produtos que decorrem de uma dinâmica de relações entre idéias, ações e estratégias de atores, contradições e lutas travadas em função de interesses diversos. Ganham importância as discussões sobre as instituições políticas e suas influências na definição de uma cultura política, e no papel dos atores na reformulação das políticas públicas e no

reordenamento das demandas setoriais e regionais a serem objeto das políticas traçadas.” (CASTRO; COELHO, 2001, p.294).

O modelo de políticas públicas na Amazônia, especificamente no Pará, vem sendo alvo de enormes críticas pelos analistas sociais que se debruçam sobre um emaranhado de ações e políticas excludentes na sua essência de democratizar e tornar verdadeiramente pública essas ações. Os esforços de descentralização e desconcentração de poderes encontram dificuldades e resistência no Estado, pois esses esforços promovem uma maior clareza quanto ao entendimento das ações do poder público, sintoma de uma intervenção mais consistente no sentido de aproximar as políticas públicas de um debate maior e realmente participativo, sintoma este que não encontra respaldo em um Estado ainda centralizador e concentrado.

O desenho institucional é alterado, sem ser amplamente questionado, para ampliar as possibilidades de negociação política e democratizar o processo de criação às políticas públicas (CASTRO; COELHO, 2001, p. 297).

Com isso, o poder local, aqui representado pelo poder municipal, tem que hoje responder por diversas fases da implantação, implementação e controle de políticas públicas, sem participar, de maneira mais efetiva, da elaboração das mesmas. No Pará, as ações advindas de políticas públicas federais pós-descentralização, respondem por uma enorme parcela das políticas implementadas pelo poder municipal.

Além dessas prefeituras no Estado do Pará ainda não estarem preparadas em termos de gestão burocrática para este novo padrão de políticas públicas, identificam-se outros problemas relacionados a participação:

[...] principalmente na Amazônia, as dificuldades de rompimento com as elites tradicionais locais e a participação ainda incipiente de atores historicamente excluídos do processo decisório, ainda necessitam ser desvendados ou explicados e apresentam-se como obstáculo à superação da crise de governabilidade e de legitimação das políticas municipais mais ou menos inovadoras” (CASTRO; COELHO, 2001, p. 297).

O modelo então necessita de uma ampla discussão e diante dessa reorganização do Estado e da construção e descentralização dos estados e municípios, o poder local apresenta-se como uma nova possibilidade que requer mudanças na estrutura administrativa, política e econômica dos estados e municípios. Outro ponto é a compreensão do novo papel do Estado e do poder local e o compartilhamento de responsabilidades com os atores sociais, para que possa ser realizado o ajuste (Legislativo, Judiciário e Executivo) necessário para a realidade atual (CASTRO; COELHO, 2001).

Os municípios paraenses, desde os anos 90 têm vivenciado este processo de reorganização do Estado brasileiro de maneira passiva e, na sua grande maioria, não dando sinais de avanços mais significativos na direção de uma melhor adequação a este novo esquema de reprodução de políticas públicas adotado pelo Governo Federal. Isso não significa a ausência de uma luta por mudanças nos mecanismos de elaboração e implementação de políticas públicas nos municípios, mas uma falta de capacidade de articulação entre os atores envolvidos neste contexto histórico e ainda a preservação das

elites políticas locais, que se apoderaram, em menor ou maior grau, dessas políticas em benefício da sua própria perpetuação.

Dessa forma, as políticas públicas incrementadas pelo Governo Federal no estado do Pará, foram sistematicamente organizadas de maneira a contemplar o processo de desmonte, pela União, de uma grande parte destas políticas no Estado, no contexto de mundialização do capital, promovido a partir dos anos 80 e que ganhou força nos dois últimos mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Neste período, ocorreu uma ampla reforma institucional que, realizada a profusão, atingiu em cheio as ações reivindicatórias que tentavam incrementar uma maior participação dos atores envolvidos na esfera da cidadania e educação (SILVA JUNIOR, 2002), as duas alvo de nossa pesquisa.

CAPÍTULO 3: ASPECTOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL PARA O ENSINO MÉDIO E FUNDAMENTAL NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS 90 : O FUNDEF .

3.1 A reforma da educação no Brasil nos anos 90: o ensino médio e fundamental

A compreensão da reforma da educação no Brasil nos anos 90, especificamente a do ensino médio e fundamental, passa necessariamente pelo entendimento da cruzada reformista implementada pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, reforma esta que tinha em seus pontos mais ascendentes “...a aceleração de mudanças sociais necessárias à nação em face da matriz política, teórica e ideológica do projeto de governo de FHC, caracterizada centralmente pela dependência ao capital internacional” (SILVA JUNIOR, p.73).¹¹

É preciso também inserir esta reforma no contexto de um país que ao final do século XX se transformou em uma sociedade onde o acesso ao emprego tornou-se extremamente limitado e viu a sua economia ficar dependente dos organismos de políticas econômicas internacionais, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial etc, além do capital privado internacional. Não podemos desassociar um aspecto do outro, pois muito do

¹¹ Em 08 de abril 1996 foi vinculado na Folha de São Paulo o informe publicitário pago pelo Governo Federal que tinha como título “Sem reformas não há desenvolvimento”, em que um de seus trechos dizia: “ A abertura da economia e as privatizações vão permitir que a iniciativa privada substitua o governo nas áreas onde for mais eficiente, como siderurgia, nas ferrovias e na energia elétrica, entre outras. Isso se traduz em mais oportunidade e empregos. E vai permitir ao governo investir nas áreas sociais, como saúde e educação...” (Sem Reformas não Há...1996 apud SILVA JUNIOR, 2002, p.74).

que foi realizado nas reformas da educação no Brasil seguiu diretrizes ditas de “âmbito global”.

No início dos anos noventa o Governo Brasileiro passa a integrar o movimento em prol da valorização da educação, organizado pela UNESCO e financiado pelo Banco Mundial, saindo desse acordo o “Plano Decenal de Educação para Todos”, que é apresentado pelo Ministro da Educação “a professores e dirigentes escolares”, sem a mediação desses e de outros atores envolvidos direta ou indiretamente pelo Plano. Este Plano teve como fundo o grande movimento de *concertación* educativa preconizado para os países emergentes¹². Este Plano é a “...expressão brasileira do movimento planetário orquestrado pela UNESCO, BIRD/Banco Mundial e assumido pelo Brasil como orientador das políticas públicas para a educação, que resultaram na reforma educacional brasileira dos anos noventa...” (SILVA JUNIOR, 2002, p.78) . O Plano foi levado adiante por uma equipe liderada pelo Ministro da Educação e do Desporto, que estruturou-a de maneira que os interesses das agências internacionais citadas acima, fossem acatadas, e legitimadas como a forma definitiva e irreversível, mostrando toda sintonia do Governo Brasileiro com a política desses organismos. Com isso, se produziu a chamada *concertación* com certa facilidade junto a sociedade brasileira, que novamente foi excluída do processo de elaboração de políticas públicas, no caso, para a educação.

Nos anos seguintes novas comissões são montadas para consolidar a reestruturação da educação nos países periféricos. A Oficina Regional de Educación para

¹² Os países emergentes reiteraram, em 1993, o compromisso de atender as necessidades básicas de aprendizagem e convocaram “ as instituições financeiras internacionais para que, sob o prisma de ajustes estruturais, reconheçam a educação como investimento crítico...”(UNESCO,1993. apud SILVA JUNIOR, 2002, p.75.)

América Latina e Caribe (OREALC), organizada pela Comisión Económica para América Latina (CEPAL), lança um documento em 1992 chamado “ *Educación y conocimiento: eje de la transformación con equidad*” , que demonstra, de forma precisa e clara, a subordinação da educação desses países à economia.

Na parte referente a “*educación secundaria*”, o documento traz algumas colocações que enfatizam esta subordinação:

A introdução de novos processos de produção exige dos operários possuir três novas atitudes: em primeiro lugar a, capacidade de cumprir, de forma simultânea, a qualidade do produto e o prazo de produção (data de entrega); segundo, a capacidade de encarregar-se, como parte de uma equipe, de regular fluxos de produção... . Finalmente , os mesmos trabalhadores .devem contribuir ativamente para a aplicação e refinamento de processos de produção[...] (OREALC, 1992 apud SILVA JUNIOR, 2002, p. 83).

Nessas condições, a educação no Brasil sofreu um grande impacto reformista, onde à luz de uma descentralização político-administrativa-econômica, a União promoveu a mudança de direcionamento dos recursos e da responsabilidade de implementação dos mesmos para os Estados e Municípios, no caso do ensino médio e fundamental, e impôs a eles a responsabilidade pela condução de seu plano de adaptação aos padrões internacionais citados acima.

Esta passagem se deu de forma abrupta, principalmente em relação às prefeituras de pequenas cidades no interior do país, que viram-se diante de um instrumental

técnico-burocrático muito mais depurado que o anterior¹³, o que conflitou com a situação precária de muitas delas que se viram impedidas ou com dificuldades de inserção no processo.

Outro aspecto importante pós-descentralização das políticas públicas para o ensino médio e fundamental foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-FUNDEF em 1996. O Fundo tornou-se nestes últimos seis anos a referência da União para as suas políticas junto à educação de nível médio e fundamental, sendo implementado rapidamente pelo governo federal, que, novamente, impôs um controle sobre os recursos alocados, bem como traçou as diretrizes dessa nova política sem a participação dos agentes atingidos direta e indiretamente por ela.

3.2 O FUNDEF – Uma modalidade de financiamento pós-descentralização: aspectos administrativos e de gestão

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF - é um mecanismo de distribuição de recursos voltados para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. O Fundo se propõe a uma melhor distribuição dos investimentos oriundos de impostos para os Estados e Municípios menos aquinhoados com verbas educacionais. A Constituição Federal, em seu Art. 212, determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devam investir 25% de sua receita, resultante de impostos arrecadados ou transferidos, na manutenção e

¹³ As políticas de austeridade fiscal e tributária imposta pelos organismos internacionais fizeram mudar a burocracia e a tecnologia de controle sobre os recursos públicos. Mas esta nova formulação não foi repassada, de maneira mais ampla para os municípios, que nem ao menos participaram de sua formulação. Exemplos de desigualdades regionais e locais, falta de servidores capacitados, treinamento dos conselhos etc, muitas vezes não foram levados em consideração, principalmente quando do controle de recursos para a educação.

desenvolvimento do ensino. Desse total , a Emenda Constitucional No. 14/96 determinou que 60%, no mínimo, devam ser investidos no Ensino Fundamental. Isso significa que dos 25% da receita do Município investidos na educação, deve-se subtrair 15% para o Ensino Fundamental e o restante, 10%, para investimentos nas demais modalidades de ensino.

Os recursos são originados de uma alíquota de 15% sobre os seguintes impostos¹⁴:

ICMS- Imposto sobre Circulação de Mercadorias

IPI/EXP- Imposto sobre Produção Industrial e Exportados

FPM- Fundo de Participação dos Municípios

FPE- Fundo de Participação dos Estados

Além desses recursos , integra o FUNDEF uma complementação da União aos Estados onde a receita originalmente gerada não é suficiente para a garantia de um valor aluno/ano igual ou superior ao valor mínimo nacional fixado pelo Presidente da República. O valor aluno/ano é definido mediante informações do Censo Escolar, realizado anualmente nos municípios, e fixado por um Decreto Presidencial ¹⁵.

Do total dos recursos do FUNDEF, 60% devem ser alocados para remuneração de profissionais do magistério que estiverem no efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público sendo que, nos primeiros cinco anos, serão

¹⁴ Lei No. 9242 de 24/12/96, Art. 1º. , Parágrafo 1º. incisos II e III e Parágrafo 2º. ¹⁴ Os países emergentes reiteraram, em 1993, o compromisso de atender as necessidades básicas de aprendizagem e convocaram “ as instituições financeiras internacionais para que, sob o prisma de ajustes

¹⁵ Como exemplo temos o ano de 2000 onde, via Decreto No, 3.326/99, estabeleceu-se o valor de R\$ 333,00 para alunos de 1º. a 4º. série e R\$349,65 para alunos da 5º. a 8º. série e educação especial.

permitidos a aplicação de parte dos recursos na capacitação de professores leigos. Os 40% restantes deverão ser destinados a despesas com pessoal administrativo , aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens vinculados ao ensino , levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino, realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino , aquisição de material didático-escolar e manutenção do transporte escolar¹⁶.

Toda a estrutura de transferência de recursos via FUNDEF baseia-se no grande projeto de Descentralização da Gestão dos Recursos Públicos, concebido a partir da promulgação da Constituição de 1988 e implementado nos anos 90, com diversas iniciativas, principalmente nas áreas de Serviços Fundamentais, como saúde e educação. O Poder Central criou então toda uma estrutura legal e burocrática que pudesse atender à tais ações, acionando Ministérios, Governos Estaduais, Prefeituras Municipais, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União, Estaduais e Municipais¹⁷ e a população envolvida . Neste último caso o modelo adotado pela maioria dos planos implementados, quando da liberação de recursos nesta formatação foi o da criação do Conselhos de Acompanhamento, que seriam formados por representantes locais, com ingerência sobre o planejamento, solicitação, implantação, controle e prestação de contas do recurso alocado, de forma a aproximar a gestão desses recursos aos interesses da população atingida pela ação a ser implementada.

¹⁶ Art. 70/ Lei Federal No. 9394/96

¹⁷ A participação dos Tribunais de Conta se da na esfera de abrangência de cada um, já que existe o envolvimento de recursos da União, dos Governos Estaduais e dos Municípios.

Falando especificamente das ações de investimentos na área da educação, o Brasil chegou no final dos anos 80 com sérios problemas na sua estrutura de ensino do nível fundamental. A capacidade de investimentos de Estados e Municípios dependia de sua capacidade de arrecadação, o que fez surgir ao longo do tempo grandes distorções. Nas regiões mais ricas economicamente os estados desenvolveram uma rede escolar de médio porte, liberando os municípios de um investimento proporcional ao crescimento de sua capacidade de arrecadação. Enquanto isso nas regiões mais pobres, a expansão do atendimento escolar sofre com a desproporção causada por uma baixa arrecadação e a necessidade de novas vagas, infra-estrutura, aperfeiçoamento técnico etc. Como resultado, observou-se que os municípios mais ricos deixavam de gastar 25% no ensino fundamental, ao mesmo tempo que os municípios mais pobres não tinham recursos suficientes para assegurar um ensino de qualidade e eram obrigados a pagar salários mais baixos aos professores. Este ciclo demonstrou que os mecanismos existentes anteriormente para a redistribuição de receitas tributárias federal e estadual para estados e municípios e da vinculação dessas receitas à educação, não garantiam equidade, por estarem vinculadas a critérios não educacionais. Esses critérios desvirtuavam a função principal do recurso, a educação e criavam uma série de impedimentos técnico-burocráticos que impediam a melhoria da rede pública municipal e estadual de ensino fundamental.

O FUNDEF foi criado a partir das prerrogativas de incremento das propostas descentralizadoras. Para isso, criou-se pelo Ministério da Educação todo um arranjo administrativo-organizacional que viesse a proporcionar aos implementadores da ação, as Prefeituras Municipais, uma estrutura técnico-logística, que em tese, proporcionaria a melhor distribuição e fiscalização dos recursos do FUNDO. As prefeituras deveriam então

criar um regime de parceria junto à instâncias com pouca relação ou mesmo nunca antes trabalhadas no que tangia a recursos para educação fundamental, tais como Ministério Público Federal, Secretarias Estaduais de Fazenda, e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. Nesta perspectiva, muitas prefeituras não tiveram tempo hábil para criar instrumentos e capacitar servidores para essas novas exigências. Mesmo aquelas prefeituras mais habituadas com trabalhos próximos ao poder central tiveram dificuldades em implementar as exigências para a implantação do Fundo em seus municípios. O processo organizacional exigido ia além da capacidade instalada em muitos municípios que estavam habituados a outros tipos de procedimentos técnico-burocráticos, muito menos complexos e legalmente permeáveis, se comparados ao FUNDEF.

O Ministério da Educação criou uma enorme estrutura para implementar e acompanhar todo o processo de execução do Fundo, dando ênfase ao controle dos recursos alocados. Para isso, além de organizar as questões técnico-legais e financeiras, organizou um aparato que unia, sob sua liderança, as diversas esferas do poder, além do judiciário e do poder legislativo estadual e municipal. Através de mecanismos informacionais, agilizou-se significativamente os procedimentos de solicitação, liberação e controle dos recursos.

As Leis de Diretrizes Básicas da Educação - LDB - juntamente com o FUNDEF, conferiram às Secretarias de Educação dos Estados e Municípios maior responsabilidade na gestão dos recursos devidos à educação, dadas as profundas mudanças introduzidas nos mecanismos de repartição e transferência de recursos da educação a essas

Secretarias¹⁸. Para que se possa cumprir as exigências determinadas pelo Art.212 da Constituição Federal, que versa sobre a municipalização da educação de nível fundamental, o município deve cumprir dois mandamentos constitucionais básicos:

- Municipalizar o ensino fundamental de forma que os alunos sejam transferidos para a rede municipal, bem como os recursos correspondentes, mediante negociação e entendimentos com a Secretaria de Educação do Estado.

- Firmar convênio com o Estado, transferindo recursos financeiros vinculados ao ensino fundamental para utilização, dentro do exercício, em benefício das escolas estaduais que atendam ao alunado desse nível de ensino, residente no município.

Estes critérios, denominados pelo MEC de mandamentos, impõe, junto ao Município uma série de necessidades que, por exigência do próprio Ministério, tiveram um prazo, que foi o da primeira implementação do FUNDEF, em janeiro de 1998. O que ficou claro no início do processo é que um grande número de prefeituras não conseguiu implementar esta reestruturação por conta de diversos impecílios, ora de ordem técnico-administrativos, ora de ordem política. O modelo criado e seguido pelo MEC revelou-se altamente direcionado para a utilização dos recursos previamente alocados, bem como na execução das atividades-meio, principalmente quanto a instalações físicas, capacitação e incremento dos salários dos profissionais do magistério.

¹⁸ A LDB estabelece que o Município é responsável, prioritariamente, pelo ensino fundamental, além de oferecer a educação infantil (creche e pré-escola). O Estado, por sua vez, deve responsabilizar-se, também,

3.3. Controle social do FUNDEF: conselhos de acompanhamento

Os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental. Eles rompem com o arcabouço jurídico e institucional que vigorou até a promulgação da Constituição de 1988. Os conselhos hoje têm sua abrangência ampliada, saindo do âmbito do micro-território e caminhando em direção aos conselhos setoriais paritários com poderes deliberativos, alocativos e regulatórios. Com isso, os conselhos deixam de se identificar exclusivamente com as questões do território local para um formato que pelo menos potencialmente, os levariam a superação de desigualdades regionais e compreensão mais global das políticas públicas, caminhando no sentido da equidade e efetividade. (CARNEIRO, 2002).

Os conselhos, hoje, são uma realidade junto às políticas públicas no Brasil. A relevância dos mesmos indica uma alteração no *modus operandi* legal e de gestão dessas políticas. O procedimento de implementação de muitas delas não pode ter início sem a formação de um conselho que a respalde. Para Carneiro esta nova forma de conselho se remete a uma nova concepção do mesmo:

Os conselhos são espaços públicos (não estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade (CARNEIRO, 2002, p. 279).

Uma das questões que norteia a formação dos conselhos é o seu poder real de decisão junto as políticas públicas. Muitas vezes o processo decisório no âmbito administrativo não leva em consideração as discussões que acontecem no conselho, e em certos casos o descompromisso dos conselheiros representantes do poder público institucionalizado não vê como prioritário o debate, naquele espaço, sobre o processo decisório e geração de uma gestão de políticas participativas . Se isso acontece é por que os representantes do governo ainda têm uma avaliação negativa a respeito da importância do conselho.(CARNEIRO, 2002).

Do outro lado, o grupo de representantes não governamentais parece ter mais coesão e confere maior grau de importância aos conselhos, demonstrando maior conhecimento das questões que envolve a sua localidade, distrito, bairro ou município, do que o grupo de representantes governamentais. Isso levanta outro ponto importante quanto aos conselhos: membros não-governamentais e governamentais possuem disponibilidades, capacidades e conhecimentos muito diferenciados, que devem ser levados em conta na hora de se analisar qualquer deliberação advinda de um conselho. Por isso mesmo se faz necessário a democratização da informação a respeito dos problemas, ações e financiamento das políticas públicas.(CARNEIRO, 2002) .

Uma das exigências advindas da criação do FUNDEF foi a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social¹⁹, que foram constituídos no âmbito dos municípios, com o envolvimento do Poder Legislativo e tendo a participação das entidades de classe (sindicatos, associações de professores, associações de pais e mestres etc.) na indicação de seus membros, de modo a legitimar e dar transparência à gestão dos recursos

¹⁹ Lei No. 9424/96, Art. 4o.

do Fundo. Os Conselhos devem ser compostos pelo mínimo de quatro membros, representantes dos seguintes segmentos:

- da Secretaria Municipal de Educação;
- dos professores e diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
- dos pais de alunos;
- dos servidores das escolas públicas de ensino fundamental .

A escolha dos membros do Conselho deve ser realizada pelos próprios segmentos, de forma a garantir a participação de todos os atores envolvidos no processo de desenvolvimento da educação de nível fundamental no município. O envolvimento da população junto a um mecanismo de administração/ gestão pública é hoje considerado pelo MEC como um dos aspectos mais inovadores que a legislação do FUNDEF traz. É bom que se diga que o Conselho não é o gestor ou administrador dos recursos do Fundo. Ao conselho, diz o MEC, cabe acompanhar toda a gestão dos recursos, seja com relação à receita, seja com relação à despesa ou ao uso dos recursos. A administração dos recursos do FUNDEF é de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo e do Secretário de Educação.

As atribuições básicas do Conselho são acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEF e supervisionar o censo escolar anual. Entretanto, para que o Conselho possa, efetivamente, realizar tais atribuições é necessário dirigir sua atuação para algumas atividades básicas, a saber:

- Informar-se sobre todas as transações de natureza financeira que são realizadas envolvendo recursos do FUNDEF, principalmente no tocante à utilização da parcela dos recursos designada ao pagamento de remuneração dos profissionais do magistério;
- Exigir a elaboração 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 (Estadual ou Municipal) sobre os recursos do FUNDEF, solicitando, se necessário, cópias dos avisos de créditos ou extratos das contas do Fundo no município;
- Dar visto ou manifestar-se sobre os quadros e demonstrativos a serem encaminhados ao Tribunal de Contas (Estadual ou Municipal), que contenham informações relativas ao FUNDEF, formalizando e dando legitimidade ao exercício do controle social sobre o Fundo;
- Exigir dos dirigentes das escolas e da Secretaria de Educação, o cumprimento dos prazos estabelecidos para fornecimento das informações solicitadas por ocasião da realização do Censo Escolar, seja no levantamento inicial de dados, seja de eventuais retificações.

O que é chamado pelo poder central de “exercício do controle social” via a criação dos Conselhos envolve a condição de participação mais efetiva por parte da população sobre o recurso público alocado, mas não define a forma de como deve se dar tal aproximação, ou seja, os condicionantes para formação de tais conselhos ainda são bastante

confusos, devido a sua generalidade para exercer plenamente a fiscalização dos recursos públicos destinados à educação.

Todo o instrumental burocrático parece propositadamente feito para afastar a população de um maior rigor em tais controles. Registros contábeis, demonstrativos gerenciais, legislação federal, estadual e municipal, formalização de informações, discriminação de objetos propostos, etc, trazem ainda uma enorme participação, em sua elaboração maior, da União, via MEC, que não conta com a colaboração dos agentes afetados pelo Fundo, o que não se diferencia muito dos projetos para educação de um Estado centralizado.

Se na concepção do projeto não existe a participação desses agentes de maneira mais efetiva, como tentar vincular o FUNDEF em uma proposta de descentralização administrativa com participação de todos os agentes ou seus representantes legitimados ? Apesar de apregoar que todo cidadão pode ter acesso às informações sobre a execução e implementação do plano, nada se fala sobre a participação desse cidadão na elaboração das diretrizes do mesmo, excluindo-o de uma fase importante e representativa na elaboração de tal política.

Sabemos que no Brasil ainda predomina uma forte cultura política, clientelista e fisiológica, sustentada numa máquina administrativa burocrática e corporativa, particularmente nos pequenos municípios. A institucionalidade tende a incorporar valores que fundamentam técnicas excessivamente formalistas, auto-suficientes, onde o saber (e o poder) não é compartilhado com a população (CORREIA, 2003, p.160).

O que Correia cita acima não é muito diferente das condições que cercaram a criação do Fundo, e que chegaram até aos conselhos de acompanhamento. Além disso, outro fenômeno bastante expressivo, já na implantação do Fundo, principalmente nos pequenos municípios brasileiros, foi a falta de informações iniciais, e até mesmo treinamento para as Secretarias de Educação Municipais e Prefeituras, de um modo geral, sobre a nova modalidade de distribuição de recursos para o ensino médio e fundamental. Desinformadas e levando em consideração as antigas experiências com recursos advindos do MEC, muitas prefeituras cometeram inúmeras irregularidades, ora técnicas, ora de improbidades administrativas, junto aos recursos alocados, e tiveram suspensas as remessas de novas somas.

Mas, um dos aspectos menos fiscalizados pelo MEC é a formação dos Conselhos de Acompanhamento, que são negligenciados pelo Ministério, já que a força fiscalizatória se volta para as Prestações de Contas, que não trazem dados ou especificidades sobre como se formou e foram efetivadas as decisões dos conselhos, e qual a representatividade dos conselheiros, criando assim um campo bastante fértil para escolhas político-partidárias nos quatro níveis de representação desse conselho. Essa forma tem sido alvo de inúmeras denúncias, que dificilmente são levadas a diante na esfera legal, devido a falta de fiscalização já citada, e a pouca participação dos agentes que efetivamente seriam os representantes das comunidades atingidas pela política.

Dessa maneira a formação dos Conselhos para o acompanhamento do FUNDEF encontra as dificuldades de um processo de transição, mas, desde a Constituição 1988, vem ganhando mais espaço na sociedade brasileira esta forma de garantia da participação da população junto às políticas públicas. Segundo Venzon (2000), a mudança

de paradigma conceitual da Constituição de 1988²⁰ assegurou o processo de descentralização e efetivou a participação da sociedade civil, destacando-se o papel dos Conselhos como órgãos paritários e deliberativos, com representantes de organizações não governamentais, eleitos pelos seus pares, e representantes do Governo Municipal, indicados pelo Executivo e Legislativo. A autora enfatiza a supremacia do cidadão nos municípios, pois para ela, muitos dos problemas enfrentados por este cidadão surgem nos municípios, onde deve-se buscar soluções comuns, entre os poderes institucionalizados e a população local.

Os Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF seguem esta premissa constitucional, ou seja, a de poder agregar representatividade para legitimação de uma política pública. Falamos acima de transição por compreender que a criação dos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF carecem de uma série de ajustes que possam efetivamente viabilizá-los de uma forma mais ampla. Neste sentido, Venzon novamente nos traz uma análise bem objetiva e apropriada para o caso:

O desenvolvimento desse processo de participação levou as Entidades, a repensar sua forma de gestão, em busca de procedimentos democráticos, enfrentando os desafios da participação cidadã, sendo necessário abolir práticas individualistas, assistencialistas, clientelistas, assumindo uma nova postura, um maior compromisso, um importante papel, como o de Gestor Público Comunitário” (VENZON, 2000, p.177).

²⁰ Principalmente nos Art. 204 e 227.

Neste aspecto, os Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF devem agregar representantes da comunidade que possam expressar os interesses de sua coletividade, e que possam optar pelo melhor direcionamento e abrangência da política, em consonância com os membros representantes do poder público constituído, que devem criar uniformidade nas informações e critérios, tornando-os acessíveis a uma população, em grande parte, ainda não afeita a este nível de participação e além disso, viabilizar as opções escolhidas de forma democrática pelo Conselho. Neste aspecto Venzon traça um pequeno esquema que significa a mudança de paradigma exigido dos representantes da população nos Conselhos para o desempenho junto às novas funções advindas de uma redemocratização.

Para desempenhar estas novas funções, as entidades estão realizando uma longa trajetória que vai:

- do individual ao coletivo
- da desarticulação à atuação organizada fragmentação à ação conjunta com fortalecimento de parcerias e alianças
- do cumprimento de decisões centralizadas à criação de espaços de deliberação, mediação e intermediação
- de solicitação de recursos para “alguns escolhidos” ao acesso à deliberação, na gestão
- de recursos descentralizados, com ampla divulgação
- do clientelismo, do favorecimento pré-estabelecido à transparência e responsabilidade na aplicação dos recursos, com prestação de contas aberta a comunidade.
- do privado ao público

- da submissão, do paternalismo à participação crítica e competente, com autonomia.” (VENZON, 2000, p. 177).

Para a autora, fica evidenciado que este movimento, ainda em construção, se configura em um grande desafio e que para efetivar esta trajetória é necessário estabelecer parâmetros de representação, com via de mão dupla, entre representantes e representados, criar uma ética do coletivo, evitando o *lobby* de algumas entidades e facções sem comprometimento real com o processo, buscar formas coletivas de organização e de manifestação para fazer frente às políticas excludentes, centralizadas e massificadoras, e ampliar a participação cotidiana das organizações na gestão pública, partilhando decisões e responsabilidades importantes.

Dessa forma, o Conselho de Acompanhamento do FUNDEF é um instrumento que se encontra dentro dessa trajetória, em um processo de transição, que deveria tender a uma aproximação gradual e contínua dos atores atingidos pela política implementada. O MEC, ao criar o FUNDEF deu-lhe a roupagem exigida pela Constituição de 1988, em se tratando de legitimação do Fundo pelas comunidades atingidas por ele, mas ainda está longe de tornar efetivamente esta representatividade : “a concretização de um projeto conjunto, com parceiros solidários...”(VENZON, 2002, p.178).

3.4 Implementação do FUNDEF nos municípios paraenses

O FUNDEF foi implementado efetivamente no país a partir de 1997, com as primeiras liberações para os Estados e Municípios brasileiros. Os recursos foram disponibilizados já em consonância com a Lei No. 9242, de dezembro de 96 (ver subcapítulo 3.2). O Estado do Pará foi um dos pioneiros na implantação do FUNDEF, recebendo recursos já nesta primeira liberação²¹.

As prefeituras paraenses iniciam então um processo de adequação de sua organização administrativa ao novo Fundo já levando em consideração as novas atribuições burocráticas e de controle, dentre elas a exigência da formação dos Conselhos de Acompanhamento. O MEC, quando da implementação do Fundo, criou uma vinculação com os Tribunais de Contas Municipais e Estaduais, que devem ser os responsáveis pela fiscalização e controle dos recursos alocados. Esta é uma nova forma de controle sobre recursos para educação de nível médio e fundamental onde, as esferas do poder federal, estadual e municipal, agem em torno de uma política pública, com níveis de abrangência muito bem definidos, além da existência de um departamento técnico nas ações fiscalizatórias²².

Com a implantação do FUNDEF, a oferta de matrículas no ensino fundamental nos municípios do Pará, entre os anos de 1996 e 1999, teve um crescimento de 95,3%, passando agora os municípios a administrarem os recursos alocados para esta

²¹ Neste primeiro ano de implementação o FUNDO se baseou no Censo Escolar de 1996, o que ocasionou um problema, já que o Censo era resultado do ano anterior, o que propicia uma diferença de matrícula de um ano para outro sacrificando as novas matrículas, que não terão recursos (MENEZES et al., 2002)

²² Os Tribunais de Contas Municipais e Estaduais tiveram que criar novos sistemas de controle, visando a fiscalização do Fundo. Essas novas formas levaram em consideração a mobilização dos Tribunais para a

modalidade, anteriormente de responsabilidade da rede estadual de ensino (MENEZES et al., 2002). Para efeito comparativo, hoje, os recursos do FUNDEF representam, em média, de 30 a 50% dos valores do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, principal alocação de recursos para a grande maioria dos municípios do Estado. Em alguns municípios, devido ao efeito de complementação para equiparação do valor de referência nacional por aluno/ano²³, os recursos recebidos via FUNDEF chegam a 100% dos valores liberados para o FPM (TCM/PA - Liberação de Fundos Federais/Municípios/2003). Este efeito se dá porque a maioria dos municípios no Pará não consegue atingir o valor estipulado pelo MEC para cada aluno matriculado, mesmo após a retirada da alíquota de 25% sobre os quatro impostos previstos na Lei No. 9242/96 (ver sub-sessão 3.2). Sendo assim, também de acordo com a mesma Lei, a União deverá sempre complementar tais liberações para que nenhum município que receba recursos do FUNDEF possa ficar abaixo do índice mínimo estabelecido para aluno/ano (Secretária de Educação Infantil e Fundamental/MEC-2002).

Dos 143 municípios paraenses, só a capital, Belém, conseguiu atingir o índice do valor de aluno/ano previsto pelo MEC, de 1997 até 2002. Sendo assim, a complementação ocorreu de forma sistematizada, elevando significativamente os valores liberados para cada município, o que gerou um aporte de recursos nunca antes realizado para o Ensino Fundamental e Médio no Estado.

Outro aspecto que necessita ser analisado é como o FUNDEF repete a lógica de desigualdade comum nas políticas públicas do Brasil, principalmente em se

formatação de padrões de exigências na prestação de contas dos municípios, bem como o enquadramento das prefeituras na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei No...) que abrange também os recursos do FUNDEF.

²³ Em 2002 os valores de referência foram de R\$ 418,00 para alunos de 1º. a 4º. Série, e R\$ 438,90 para alunos da 5º. a 8º. série.

tratando de liberação de recursos . O modelo proposto pelo MEC de liberação via número de alunos efetivamente matriculados, não tem sido um bom padrão para a diminuição das desigualdades existentes no ensino fundamental, tanto qualitativamente quanto quantitativamente. O Estado do Pará pode servir de modelo para exemplificar essas desigualdades.

Desde o primeiro repasse, em 1997, o Estado do Pará vem gradativamente recebendo menos recursos do Fundo , tanto em termos absolutos quanto relativos. (Ver Tabela I)

Tabela I

LIBERAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEF : COMPARATIVO NACIONAL VS. LIBERAÇÃO PARA O ESTADO DO PARÁ (1999/2002)

ANO	LIBER.NAC	LIBERAÇÃO ESTADO PARÁ	PERCEN. NAC X PA
98	2.476.821.897,52	184.110.496,46	7,4
99	2.799.184.712,98	146.096.260,68	5,2
2000	2.824.453.929,30	126.532.757,02	4,5
2001	3.072.436.590,37	106.989.967,87	3,5
2002	3.541.816.546,91	117.174.222,01	3,3
TOTAL	14.714.713.677,08	680.903.704,04	4,63 *

* Média de percentuais de liberações comparativo Nac x PA entre 98 e 2002

Fonte: Tesouro Nacional/MF-2003

A diminuição do aporte financeiro para o Estado, frente ao aumento do aporte a nível nacional, leva ao aprofundamento das diferenças regionais comuns nos modelos de Políticas Públicas para a Educação no País²⁴. Esta tendência de queda demonstra que o órgão incumbido de implementar tal política, no caso do FUNDEF, o MEC, não tem objetivado nesta sua ação, pelo menos se compararmos aos melhores níveis de 1998 e 1999, a recuperação ou a melhoria da alocação dos recursos no Pará. Sendo assim, o ciclo vicioso se forma novamente, estados pobres recebendo menos, estados mais ricos recebendo mais.

Como foi, então, o comportamento, de maneira geral, das prefeituras diante dessa nova modalidade de política pública? No início das primeiras liberações, em 1997, os municípios do estado do Pará apresentavam uma precária infraestrutura quanto à tecnologia de gestão. Muitos municípios não conseguiam, sequer, prestar contas dos recursos que eram alocados usualmente, há muitos anos e até décadas, via liberação federal e estadual. No ano de 2000, dos 143 municípios paraenses, 120 estavam inadimplentes com as suas contas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios (TCM/PA-2000), demonstrando um quadro de fragilidade administrativa complexo e de profunda repercussão na implementação de políticas públicas futuras. Aliado a isso tem-se o baixo nível de arrecadação, via impostos municipais, o que criou uma dependência histórica dos municípios paraenses junto aos governos estadual e federal.

Com a nova forma de liberação dos recursos alocados para o ensino fundamental e médio implementados pelo MEC, via FUNDEF, as prefeituras tiveram que se adaptar ao novo modelo, que trazia diversas novidades no seu instrumental de

²⁴ Basta ver os dados sobre liberação de recursos para o Ensino Universitário no país, e ver esta mesma proporção, Nacional x PA.

implementação, bem como na alocação de recursos. As prefeituras demonstraram sua fragilidade diante desse modelo, que trazia em si um controle, principalmente na prestação de contas, muito mais rigoroso que os modelos anteriores disponibilizados para a educação municipal. Um dos principais problemas encontrados foi o não cumprimento de uma das determinações da Lei No. 9242/96, que determina que dos recursos liberados pelo FUNDEF, 60% devem ser alocados na remuneração de profissionais da educação e os 40% restantes com pessoal administrativo e demais despesas. Muitos municípios não obedeceram esta prerrogativa e tiveram suas contas bloqueadas pelo MEC, o que ocasionou a não liberação das parcelas subseqüentes à identificação do descumprimento legal.

Diante desse quadro, a Assembléia Legislativa do estado do Pará- ALP, resolveu criar uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI, em fevereiro de 2000, com apoio do Ministério Público e do TCM/PA. Já no primeiro mês de existência a CPI cita, com base nos dados do TCM/PA e do MEC, 52 municípios com irregularidades junto aos recursos alocados via FUNDEF, o que veio demonstrar uma enorme fragilidade quanto a competência das prefeituras municipais para administrar os recursos em questão.

Nos anos seguintes, até 2002, os municípios paraenses começam lentamente a se adaptar a realidade imposta pelo Fundo. O TCM/PA intensifica as fiscalizações e o MEC demonstra ser inflexível quanto às regras de prestação de contas do FUNDEF, o que leva as prefeituras a buscarem o padrão exigido pela União. Muitos dos novos prefeitos que assumiram em 2001 encontraram seus municípios com problemas de prestação de contas dos recursos do FUNDEF no TCM/PA²⁵ e com os recursos bloqueados no MEC.

²⁵ Segundo o TCM/PA 60 municípios tiveram problemas na prestação de contas do FUNDEF no estado do Pará, no levantamento de 2000, que englobava o triênio 1997, 1998 e 2000.

Diante desse quadro, os prefeitos buscaram apoio dos órgãos competentes, principalmente do TCM/PA, para solucionar esse impasse. É bom não perder de foco que esta pequena análise diz respeito apenas às questões relativas a prestação de contas, já que nem o MEC, nem o TCM/PA e muito menos a CPI da ALP levou adiante alguma investigação junto aos Conselhos de Acompanhamento, obrigatórios na implementação do Fundo. Sendo assim, o processo de adaptabilidade burocrática às exigências do FUNDEF tem início nos municípios do Pará.

CAPÍTULO 4: OS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO DO FUNDEF: DOIS MUNICÍPIOS PARAENSES EM FOCO

4.1 O processo de pesquisa

Tendo em vista o objetivo do trabalho de avaliar o funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento, junto à alocação de recursos do FUNDEF em dois municípios paraenses, optou-se pela realização de entrevistas junto aos membros dos Conselhos das duas cidades. As questões tiveram como base, a verificação (i) do processo de escolha dos conselheiros, (ii) a representatividade desses conselheiros, (iii) a forma de funcionamento atual do Conselho, (iv) o grau de aproximação das três instituições parceiras (prefeituras, MEC, Tribunal de Contas) junto ao Conselho, (v) a isonomia dos Conselhos e (vi) a ingerência dos Conselhos na alocação dos recursos do Fundo destinados àquelas cidades.

As questões buscam a referência de uma “ ... possibilidade de caracterizar novos padrões de relação entre governo e sociedade, que concretamente se expressam em canais de gestão participativos e institucionalizados” (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 177). Buscando averiguar, especificamente, como no processo de implementação de uma política pública, no caso o FUNDEF, o quesito que se refere à aproximação das representações dos diversos segmentos sociais envolvidos foi colocado em prática nas duas cidades contempladas com o recurso do Fundo.

As perguntas da primeira parte do questionário²⁶ (da questão 01 a 06) estão voltadas para a identificação dos conselheiros e da forma como se deu seu processo de escolha para participar do Conselho. Esta parte nos remete aos estudos de Santos Junior (2001) o qual é analisada a condição efetiva de participação, via conselhos municipais, do cidadão na expectativa da criação de uma maior interação entre governo e a sociedade. As questões citadas têm também por objetivo verificar se o conselheiro tinha ou tem alguma outra experiência como participante de um Conselho, analisando assim as características da formação desse processo de interação.

Na segunda parte do questionário (da questão 07 a 11), busca-se entender como se dá a estrutura organizacional e de funcionamento do Conselho. Periodicidades de reuniões, discriminações de funções, conhecimento das regras e normas e existência de apoio técnico por parte das instituições envolvidas. Buscou-se, dessa forma, explicitar melhor os caminhos da formação técnica dos conselheiros entrevistados, estabelecendo uma correlação com as medidas institucionais estabelecidas para a formação dos Conselhos de Acompanhamento e sua efetiva aplicabilidade .

²⁶ Ver o questionário aplicado em Anexo.

No outro conjunto de questões (da 12 a 16), pergunta-se sobre a forma de tomada de decisão por parte dos conselheiros e como estas decisões são organizadas técnico-burocraticamente (formulários, relatórios, atas etc.). Ela se fez necessária, devido ao contexto participacionista advindo da Constituição de 1988, com a incorporação da sociedade na gestão de políticas públicas federais, via a formação de conselhos participativos, nos quais a formação técnica deveria ser reforçada e incentivada como um mecanismo que pudesse viabilizar o que está descrito na Constituição, inciso VI, art. 206: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI – gestão democrática do ensino público , na forma da lei;” (SANTOS JUNIOR, 2001).

Finalmente, com relação à entrevista, o último conjunto de questões (da 17 a 21) foram direcionadas para alcançar o objetivo do trabalho de verificar como os conselheiros atuam junto a alocação de recursos advindos do FUNDEF. Nesta parte organizamos um bloco de perguntas que propositalmente instigavam o entrevistado a refletir, mesmo que brevemente, sobre o seu papel como ordenador de despesas de parte dos recursos originários do Fundo, já que 60% devem ser alocados diretamente para o incremento da remuneração de professores e os 40% restante para outras despesas relativas a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Sendo assim, como nas duas cidades o repasse dos recursos está dividido conforme a Lei No. 9394/96 (FUNDEF), não foram tratados os recursos alocados para o incremento do pagamento dos professores, que já está efetivado e em pleno exercício,²⁷ e sim os 40% restantes, onde a deliberação e alocação dos recursos é mais flexível nas suas

²⁷ Nos dois municípios todos os professores da rede municipal de ensino já recebem o valor estipulado pelo FUNDEF em seus contracheques, na forma de Abono. O que representou um aumento em média de 60 a 120% se comparado com o salário base da categoria nos municípios pesquisados. O Conselho de

categorizações. Segundo o Art. 70 da Lei No. 9394/96, o restante dos recursos (40%) poderá ser utilizado nos seguintes casos: remuneração e aperfeiçoamento dos demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens vinculados ao ensino (exemplo: locação de prédios para escolas); levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento de qualidade e à expansão do ensino; aquisição de material didático-escolar e manutenção do transporte escolar; e realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino.

4.2 Os municípios pesquisados

Uma das principais características do FUNDEF é a não distinção ou categorização dos municípios beneficiados com recursos do Fundo. As regras e padrões são exatamente iguais, tanto para uma cidade de um milhão de habitantes como para outra com dez mil. Isso cria uma série de problemas estruturais na viabilização e aplicabilidade de tal política.

O modelo desenvolvido em Brasília pelo Ministério da Educação não leva em consideração as enormes diferenças existentes, quando comparados estruturalmente entre um município pequeno e pobre do interior do Pará e uma cidade como Belém, por exemplo, que tem uma estrutura burocrática adaptada às necessidades exigidas para a implementação do FUNDEF na sua jurisdição.

Acompanhamento deve sempre verificar se este repasse está sendo efetivamente realizado, e assinar a prestação de contas da prefeitura legitimando a obediência da Lei 9394/96.

O Fundo é hoje prática usual nos 143 municípios paraenses, e devido ao seu impacto sobre estes municípios, tornou-se um instrumento muito forte dentro da “cesta” de políticas públicas federais que sustentam grande parte das cidades paraenses, se consolidando como uma política pública que vem sendo cada vez mais apropriada pelos legisladores locais. Muitos municípios ainda têm sérios problemas na execução do FUNDEF, principalmente na execução da prestação de contas junto ao TCM/PA. Mas é visível o declínio dos indeferimentos dessas prestações de contas, o que reforça a idéia de uma maior apropriação dessa tecnologia pelo poder público local, mesmo com as dificuldades impostas pela falta de uma melhor estrutura técnico-burocrática e de apoio dos Tribunais e do MEC.

Como colocado anteriormente, a pesquisa foi centrada nos Conselhos de Acompanhamento, sendo assim, os dados levantados sobre prestação de contas, formas de liberação de recursos e demais padrões do FUNDEF servem de base para a análise sobre a forma como o conselho trabalha diante dessa modalidade de política pública.

Como critérios de escolha dos municípios, pensou-se em dois que tivessem posições distintas dentro do cenário sócio-econômico no estado do Pará, e que representassem duas realidades antagônicas quanto a população, localização, área, arrecadação municipal, estrutura técnico-administrativa instalada, número de escolas no município, número de professores alocados no ensino fundamental e médio e número de matrículas de alunos nas zonas rural e urbana. Essa delimitação permitiu que fizéssemos a opção por dois municípios com diferenças importantes para a análise do Fundo e de suas características de implantação e funcionamento, bem como do papel que exercem os Conselhos de Acompanhamento em cada um deles. As desigualdades institucionais são,

então, uma prerrogativa dessa opção, que leva em consideração as complexidades diferenciadas advindas de realidades tão distintas (SANTOS JUNIOR, 2001).

É importante frisar que diante da exigência legal de estabelecimento de um Conselho de Acompanhamento para recebimento do recurso do FUNDEF e da implantação dessa política pública nos 143 municípios paraenses, temos hoje este número de Conselhos instalados, conforme previsão da Lei No. 9242 de 1996.

O caso paraense aparenta diferenças se comparado à situação de outros estados brasileiros, onde alguns conselhos ganharam força e representatividade junto a instâncias municipais, pós Constituição de 1988 e que hoje vêm representando uma parcela significativa de membros da sociedade local .

Os conselhos municipais foram institucionalizados pela totalidade dos municípios fluminenses, envolvendo principalmente as políticas sociais que tiveram incentivos do governo federal para sua descentralização. No entanto, percebe-se que a instituição dos conselhos municipais não se restringe aos setores obrigatórios por lei federal , mas abrange também outras áreas Portanto, são nítidas a importância e a legitimação que esses canais vão adquirindo na gestão das políticas públicas no plano local (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 205).

No caso do estado do Pará, a representatividade dos diversos conselhos formados pós-Constituição de 1988 ainda parecem minados pelo poder político das oligarquias locais, que dominam desde a formação até a escolha dos membros que vão “representar” a comunidade em seus diversos interesses, desviando o conselho de seus

objetivos principais, de efetiva representatividade, esclarecimento de políticas públicas e outros que merecem destaque nesse tipo de iniciativa democrática.

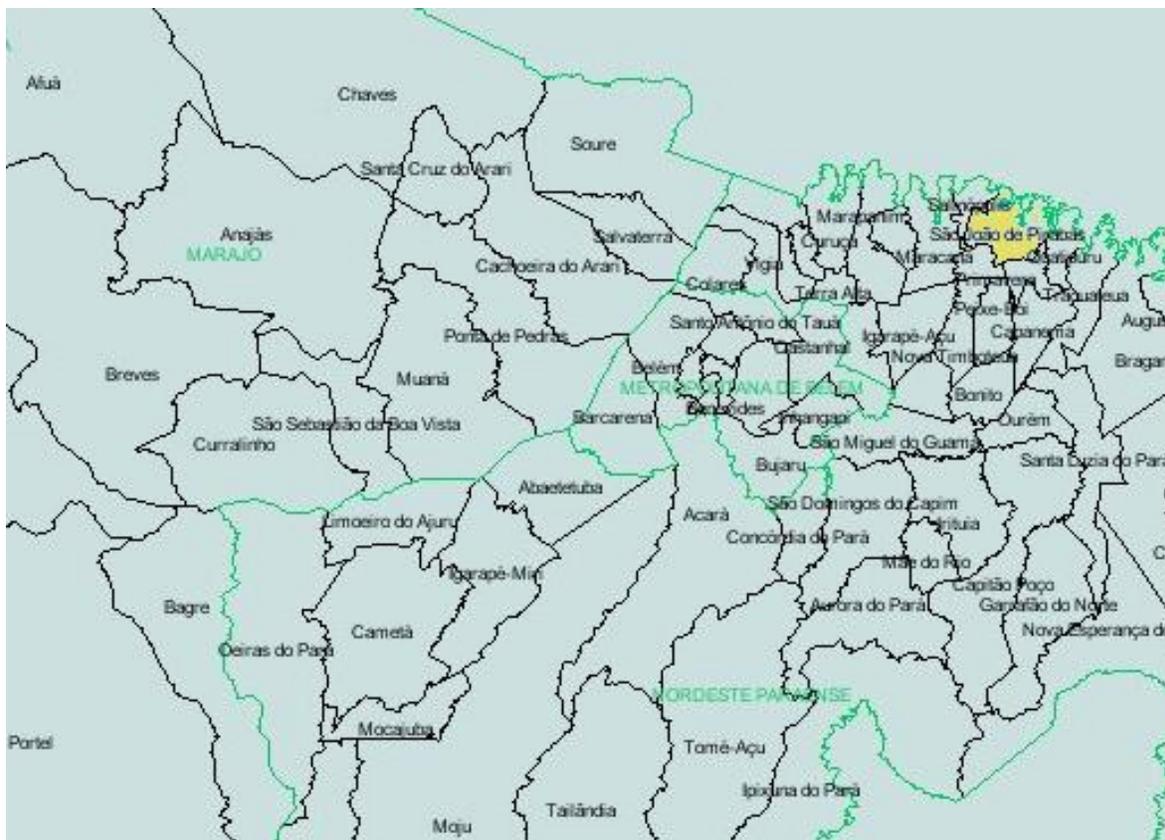
O debate sobre relações de poder em nível interno e externo que influenciam as definições da política pública não é aprofundado. O exame mais detalhado das posições e dos pressupostos políticos-ideológicos subjacentes à elaboração dos projetos e das políticas públicas é, quase sempre, relegado a segundo plano (CASTRO; COELHO, 2001, p. 291).

O que não foi diferente com os Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF pesquisados para este trabalho. Apesar das diferenças entre eles, é possível perceber que a instalação de processos de representatividade efetiva junto as políticas públicas implantadas nos municípios, mesmo no caso de um instrumento institucionalizado e formal, como é o Conselho que acompanha o FUNDEF, ainda é cercada de obstáculos, hora quanto à participação da população nos níveis decisórios existentes na sua comunidade, hora na apropriação desses instrumentos pelos mandatários locais, principalmente os prefeitos.

A escolha recaiu, então, sobre os municípios de Cameté e São João de Pirabas, que se enquadraram na perspectiva de diversidade e ao mesmo tempo representatividade da realidade dos municípios paraenses.

4.3 O município de São João de Pirabas

Pirabas



O Município de São João de Pirabas pertence a uma microrregião tradicionalmente formada por pequenos municípios em extensão e população, que foram sendo colonizados principalmente por imigrantes oriundos do nordeste brasileiro, que se estabeleceram nas micro-regiões de Castanhal, Salgado e Bragantina, nos anos 40, 50 e parte dos anos 60 do século XX. São João de Pirabas se estabeleceu primeiramente como vila pertencente ao Município de Maracanã, alcançando sua emancipação, na época já como distrito, em 1988.

Tabela II: Dados gerais sobre o município de São João de Pirabas

FUNDAÇÃO	1988
LOCALIZAÇÃO (ver mapa 01)	Mesorregião Nordeste Paraense / Microrregião do Salgado
DISTÂNCIA DA CAPITAL (BELÉM)	Aprox. 180 km
ÁREA	709 Km ²
POPULAÇÃO	17.742 habitantes
DENSIDADE POPULACIONAL	25,01 hab/Km ²
NÚMERO DE DISTRITOS	02
BASE ECONÔMICA	Pesca e agricultura

Fonte : **IBGE/ CENSO 2000**

A Tabela III apresenta alguns dados referentes a educação em São João de Pirabas. Levou-se em consideração que esses dados, levantados pelo Censo Escolar de 2002, servem de base para a análise que define o valor geral a ser liberado via FUNDEF para cada município brasileiro. A Tabela mostra um grande número de estudantes do ensino fundamental e médio na zona rural, aproximadamente o dobro da zona urbana e, conseqüentemente, um número superior de professores concentrado nas áreas rurais do município. Outro dado que chama a atenção é o que se refere ao grau de formação desses professores, sendo a sua maioria com escolaridade até o segundo grau. Esta é a situação comum nas cidades do interior do Pará, onde o acesso ao ensino universitário, só no final

dos anos 90, ganhou mais força, com a implantação de campus avançados nestas localidades²⁸. Mesmo assim, ainda não se conseguiu atingir uma parcela mais significativa dos professores de muitos municípios.

Tabela III: Dados sobre educação no ensino médio e fundamental em São João de Pirabas

NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS NO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO	6142 alunos
NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS NO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO NA ÁREA URBANA	2080 alunos
NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS NO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO NA ÁREA RURAL	4062 alunos
NÚMERO DE ESCOLAS DO ENSINO FUNDAMENTAL NA ÁREA URBANA	3 escolas
NÚMERO DE ESCOLAS DO ENSINO MÉDIO NA ÁREA URBANA	3 escolas
NÚMERO DE ESCOLAS DO ENSINO FUNDAMENTAL NA ÁREA RURAL	35 escolas

²⁸ Muitas cidades tem firmado convênios de manutenção e apoio de instalação de Campus avançados na última década, principalmente com a Universidade Federal do Pará – UFPA e a Universidade Estadual do Pará –UEPA, e os principais cursos ofertados neste sistema são os de Pedagogia e Licenciaturas.

NÚMERO DE ESCOLAS DO ENSINO MÉDIO NA ÁREA RURAL	5 escolas
NÚMERO DE PROFESSORES DE ENSINO FUNDAMENTAL NA ÁREA URBANA	36 professores
NÚMERO DE PROFESSORES DE ENSINO MÉDIO NA ÁREA URBANA	13 professores
NÚMERO DE PROFESSORES DE ENSINO FUNDAMENTAL NA ÁREA RURAL	137 professores
NÚMERO DE PROFESSORES DE ENSINO MÉDIO NA ÁREA RURAL	15 professores
GRAU DE FORMAÇÃO DOS PROFESSORES (NÍVEL MÉDIO)	186
GRAU DE FORMAÇÃO DOS PROFESSORES (NÍVEL SUPERIOR)	13

FONTE : Fundo Nacional do Desenvolvimento Escolar/FNDE– Censo Escolar/2002

Como a maioria dos pequenos municípios paraenses, São João de Pirabas, apresenta um baixo índice de arrecadação, sendo que as suas “receitas próprias” ainda são

pequenas se comparadas, por exemplo, ao montante de recursos repassados pela União. Os valores do Imposto Predial e Territorial Urbano não eram recolhidos até 2002 e o Imposto Territorial Rural apresenta os seguintes valores arrecadados: em 2001, arrecadação de R\$ 530,48; em 2002, arrecadação de R\$ 2.688, 09 (Fonte: TCM/PA-2003). Esses números demonstram a fragilidade existente na organização e gestão do processo de arrecadação dos impostos de competência do município. Esta fragilidade ocasiona a dependência dos recursos originários de repasses advindos do estado do Pará e da União, sendo que para nossa análise, nos concentraremos na última modalidade, ou seja, recursos repassados pela União, especificamente o Fundo de Participação dos Municípios - FPM²⁹, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. O primeiro apenas para efeito comparativo com o FUNDEF, já que se trata de um Fundo bem mais antigo e de tradição na composição orçamentária dos municípios brasileiros. Os anos base de análise serão 2001 e 2002, onde o município foi provido com os seguintes valores do FPM e FUNDEF.

Tabela IV: Valores do FPM e do FUNDEF repassados para no Município de São João de Pirabas; 2001 e 2002

ANO	FPM	FUNDEF
ANO 2001	R\$ 2.406.096,55	R\$ 839.389,68
ANO 2002	R\$ 2.943.302,93	R\$ 894.302,97

FONTE : TCM/PA-2003

²⁹ Lei No.5.172 de 25/10/1966

Sendo assim, em 2001 os recursos repassados pelo FUNDEF representaram 34,80% dos recursos repassados pelo FPM, e em 2002, 30,38%. Nenhum outro repasse federal nos anos de 2001 e 2002 chegou a estes valores percentuais, e a comparação foi realizada por que em São João de Pirabas o principal recurso disponibilizado para o município é o FPM.

As comparações servem para ilustrar o enorme peso dos recursos do FUNDEF no total dos recursos alocados pela União, nos municípios do estado do Pará.

Centrando mais nos recursos do FUNDEF, vamos novamente nos valer dos anos de 2001 e 2002 para nossa análise. A Tabela V mostra o valor recebido por São João de Pirabas, nos dois anos em questão, e o que esses valores representam em termos percentuais junto ao valor total recebido pelo estado do Pará, nos anos de 2001 e 2002.

Tabela V: Valores recebidos via FUNDEF por S. J. Pirabas vs. o total recebido pelos municípios do estado do Pará - 2001 / 2002

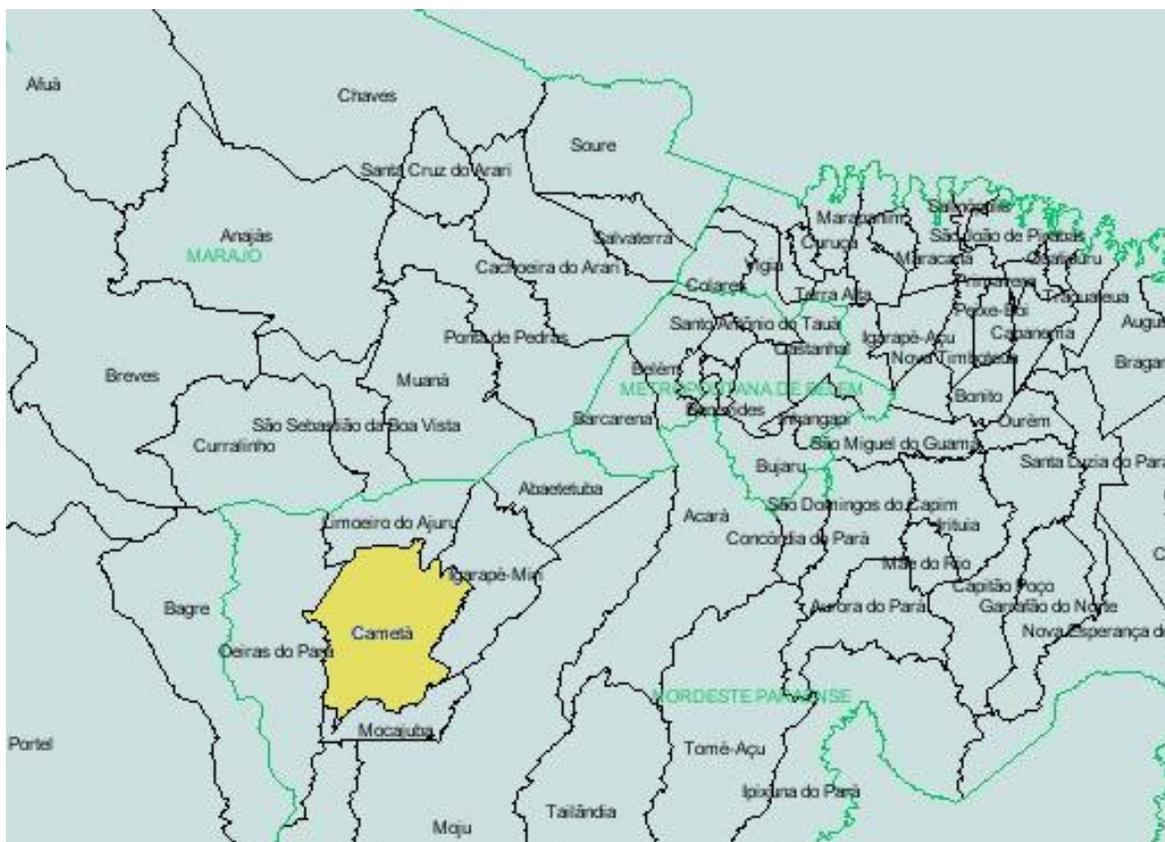
ANO	VAL. S.J.PIRABAS	VALOR PARÁ	S.J.PIRABAS / PARÁ
2001	R\$ 839.389,68	R\$ 106.989.967,87	0,79%
2002	R\$ 894.302,97	R\$ 117.174.22,01	0,76%

Fonte: TCM/PA-2003 & Tesouro Nacional /MF-2003

O município em estudo vem recebendo um percentual médio em torno de 0,7% do total repassado para o estado do Pará, o que indica o pequeno número de

habitantes em idade escolar, e conseqüentemente matriculados formalmente no ensino público municipal.

4.4 O município de Cameté



O município de Cameté com seus sete distritos é hoje o principal pólo de atração econômica da microrregião que leva seu próprio nome. Sua fundação, no século XVI, tornando-a uma das mais antigas cidades do estado do Pará, foi decisiva para a sua transformação na cidade que é hoje, em termos de importância regional, participando ativamente dos principais ciclos econômicos que ocorreram no estado.

Tabela VI: Dados gerais sobre o município de Cametá

FUNDAÇÃO	1620
LOCALIZAÇÃO (ver mapa 01)	Mesorregião Nordeste Paraense /Microrregião Cametá
DISTÂNCIA DA CAPITAL (BELÉM)	Aprox 750 km
ÁREA	3.122 km ²
POPULAÇÃO	100.241 habitantes
DENSIDADE POPULACIONAL	32,11 hab/km ²
NÚMERO DE DISTRITOS (alguns distritos são ilhas)	07 (sete)
BASE ECONÔMICA	Agricultura, prestação de serviços, comércio

Fonte : **IBGE/ CENSO 2000**

A Tabela VII mostra , comparativamente a São João de Pirabas, que Cametá tem um número muito maior de alunos matriculados em sua rede ensino. O número de escolas de ensino médio e fundamental ultrapassa os 500 estabelecimentos e o número de estudantes matriculados supera os quarenta mil alunos, números que poucos municípios do Estado do Pará tem. Mas quando se apresenta o número de estudantes na zona rural vs. estudantes da zona urbana e o número de professores cuja escolaridade máxima é o segundo grau, Cametá tem números comuns a São João de Pirabas, e é muito semelhante a maioria dos municípios paraenses.

Tabela VII: Dados sobre educação no ensino médio e fundamental em Cametá

NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS NO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO	36355
NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS NO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO NA ÁREA URBANA	9934
NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS NO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO NA ÁREA RURAL	26421
NÚMERO DE ESCOLAS DO ENSINO FUNDAMENTAL NA ÁREA URBANA	14
NÚMERO DE ESCOLAS DO ENSINO MÉDIO NA ÁREA URBANA	23
NÚMERO DE ESCOLAS DO ENSINO FUNDAMENTAL NA ÁREA RURAL	229
NÚMERO DE ESCOLAS DO ENSINO MÉDIO NA ÁREA RURAL	305
NÚMERO DE PROFESSORES DE ENSINO FUNDAMENTAL NA ÁREA URBANA	38

NÚMERO DE PROFESSORES DE ENSINO MÉDIO NA ÁREA URBANA	280
NÚMERO DE PROFESSORES DE ENSINO FUNDAMENTAL NA ÁREA RURAL	281
NÚMERO DE PROFESSORES DE ENSINO MÉDIO NA ÁREA RURAL	798
GRAU DE FORMAÇÃO DOS PROFESSORES (NÍVEL MÉDIO)	1380
GRAU DE FORMAÇÃO DOS PROFESSORES (NÍVEL SUPERIOR)	150

FONTE : Fundo Nacional do Desenvolvimento Escolar/FNDE– Censo Escolar/2002

Atualmente, o município, assim como a maioria das cidades paraenses vem atravessando momentos de dificuldades econômicas, ainda refém de processos arrecadatários municipais incipientes e do não acompanhamento do valor dos repasses dos fundos federais com as necessidades municipais³⁰.

Mesmo sendo o FUNDEF um fundo ainda recente, com menos de dez anos de implantação, foi ele, dentre os demais recursos repassados pela União, o que mais

³⁰ Saneamento, saúde, crescimento dos distritos e periferias, que demandam mais infra-esrutura urbana, e com isso atraem mais pessoas, processo comum nas cidades paraenses com melhor condição sócio-econômica, como Cametá, que atrai um fluxo significativo de pessoas de outras cidade menores em busca de emprego e melhor condição de vida.

causou impacto no setor da educação, incrementando substancialmente os recursos destinados ao ensino médio e fundamental daquele município.

Apesar da importância regional do município, e vale neste caso a comparação com São João de Pirabas, a arrecadação municipal ainda é claudicante e representa um percentual irrisório se comparado com os recursos advindos de fundos federais. O IPTU, no último levantamento do IBGE, de 1997, arrecadou R\$ 9.672,12 , o que significa 5,2% do valor repassado pelo Fundo de Participação dos Municípios-FPM, que em 2000, chegou a R\$ 5.105.941,63 (IBGE-Cidades-2003). Isso demonstra então que mesmo se tratando de dois municípios com dimensões e importância regional diferentes, o tratamento para a implementação da arrecadação de tributos municipais são iguais, beirando o descaso. E é sabido por todos que se dedicam ao estudo da municipalização da administração pública no Brasil, que sem uma isonomia tributária, advinda de um processo de arrecadação municipalizado, dificilmente os municípios brasileiros terão uma verdadeira autonomia (SPOSATI, 2002).

Tem-se o mesmo expediente utilizado no município de São João de Pirabas, para efeito comparativo entre dois fundos federais, FPM e FUNDEF alocados em Cametá, tendo como base os anos de 2001 e 2002, ressaltando a diferença temporal de um para outro, o FPM sendo um dos fundos mais importantes e tradicionais na composição da arrecadação municipal no Brasil e FUNDEF um fundo ainda “jovem”.

**Tabela VIII: Valores do FPM e do FUNDEF repassados para o Município de Cametá-
2001/2002**

ANO	FPM	FUNDEF
ANO 2001	R\$ 5.907.577,16	R\$ 11.048.705,47
ANO 2002	R\$ 7.271.947,19	R\$ 13.383.530,74

FONTE : TCM/PA-2003

A ultrapassagem dos valores repassados em 2001 e 2002 pelo FUNDEF comparados ao FPM, em aproximadamente 50% nos dois anos, mostra que o FUNDEF assumiu, em Cametá, a liderança nos percentuais recebidos via Fundos Federais no biênio apresentado ³¹, o que demonstra a importância do mesmo na composição dos recursos disponibilizados para as atividades municipais.

Se em São João de Pirabas o FUNDEF (comparado com o FPM), que representava uma média de 30% do total dos recursos repassados, gerou um impacto direto na receita do município substancial, o que ocorreu com Cametá foi ainda mais significativo, pois o FPM sempre significou uma das principais, quando não a principal, fonte de receita daquele município. O FUNDEF, agora faz parte, de forma decisiva, da composição orçamentária dos municípios paraenses³².

Comparativamente, em termos percentuais, o valor liberado pelo FUNDEF para Cametá é bem maior do que os liberados para São João de Pirabas, mesmo porque a

³¹ Não se levou em conta recursos alocados de forma esporádica que não se configurem em uma política estabelecida e rotineira de liberação de verbas pelo governo federal.

³² No início da implementação do FUNDEF no Estado do PA muitas prefeituras não absorveram tal política, e um outro grande número teve enormes dificuldades na sua implementação (Presidente do TCM/PA-Diário do Pará -11/04/200)

política do MEC obedece ao critério de mensuração direta da população estudantil, via Censo Escolar, para tal liberação. Quanto maior o número de estudantes matriculados no ensino médio e fundamental, maior o valor repassado.

Tabela IX: Valores recebidos via FUNDEF por Cametá vs. o total recebido pelos municípios do estado do Pará- 2001/2002

ANO	VAL. CAMETÁ	VALOR PARÁ	CAMETÁ vs PA
2001	R\$ 11.048.705,47	R\$ 106.989.967,87	11,80%
2002	R\$ 13.383.530,74	R\$ 117.174.22,01	10,31%

Fonte: TCM/PA-2003 & Tesouro Nacional /MF-2003

Dessa forma o número de habitantes em idade escolar efetivamente matriculados no ensino médio e fundamental no município de Cametá, alunos, é bastante significativo se comparado com os demais municípios paraenses. Em Cametá são 46.289 alunos, em São João de Pirabas temos 8.222 alunos matriculados.

A intenção dessa comparação entre os municípios pesquisados nos remete a própria opção por eles, fundamentada na idéia de se ter municípios com aspectos bem distintos em sua formação sócio-político-econômica. São João de Pirabas é um típico caso de município recém emancipado, com todas as restrições comuns a esse tipo de evento, onde ainda se tem uma burocracia estatal em formação, não existe uma base econômica fortalecida por ações municipais estaduais ou federais. É um município pequeno em população e dimensão, e representa muito pouco em termos de atração regional. Compõe um grupo de municípios com características muito semelhantes na Microrregião do

Salgado, onde duas outras cidades se destacam como pólo de atração regional: Vigia e Salinópolis.

Já o município de Cametá apresenta-se como a cidade pólo de sua micro-região, onde exerce enorme influência tanto política como econômica. Sua larga tradição histórica e seu crescimento como cidade atrai um número significativo de imigrantes oriundos de outras cidades, principalmente em busca de emprego, no setor público ou privado, e vagas na rede pública de ensino, principalmente do nível médio. Cametá tem uma estrutura burocrática bem consolidada, com inúmeros serviços a disposição dos mandatários municipais, bem como para a população que ali vive, inclusive com a presença de serviços pouco comuns naquela região, tais como sistema de atendimento médico-odontológico público e privado, sistema bancário diversificado, cartórios, postos de atendimento da rede pública estadual em diversas áreas, transporte fluvial e rodoviário³³. Cametá tem hoje uma grande participação no cenário das estratégias de desenvolvimento implementadas nos últimos oito anos no estado do Pará, por isso mesmo sua representatividade é bastante evidenciada no cenário político regional.

Os dados disponibilizados nesta parte servem de base para a reflexão sobre a importância do FUNDEF nos municípios paraenses, bem como, o efeito comparativo demonstrado, entre os Municípios de São João de Pirabas e Cametá. Com base nestes dados e nas entrevistas realizadas junto aos conselheiros do FUNDEF dos dois municípios, nos meses de novembro e dezembro de 2003, pode-se ter um indicativo de como esses

³³ A ligação por rodovias de Belém para Cametá está sendo reconstruída (pavimentação e construção de pontes) o que vai tornar a viagem que hoje é de aproximadamente seis horas para , aproximadamente, três horas e meia, além de Cametá já ser naturalmente um ponto de chegada e saída de linhas de ônibus e navios que se destinam não só a cidade, mas para outros municípios daquela região.

conselhos influenciam na alocação dos recursos propostos para cada um dos municípios e como se dá o seu acompanhamento por esses conselhos.

4.5 Os Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF e sua inserção na alocação de recursos do Fundo em São João de Pirabas e Cametá

4.5.1 A formação dos Conselhos

A forma como se dá a escolha dos membros dos Conselhos de Acompanhamento no FUNDEF não é especificada em lei, sendo de responsabilidade do MEC apenas a definição da composição³⁴ dos mesmos. Nos municípios pesquisados, os conselheiros evidenciaram diferenças significativas quando da indagação sobre essa parte do processo. Em São João de Pirabas, as repostas sobre esta questão nos levou a concluir que todos os representantes ali escolhidos foram indicados pela Secretaria Municipal de Educação, através de sua Secretária³⁵, que representa diretamente os interesses da Prefeitura. Sendo assim, com essa forma de escolha, os membros do Conselho de Acompanhamento em Pirabas estavam atrelados a uma coordenação indireta da Secretaria de Educação Municipal.

³⁴ Ver página 63.

³⁵ Este conselheiro pode ser ou não o(a) Secretário(a) de educação do município. No caso dos municípios pesquisados em São João de Pirabas era a própria Secretária. Já em Cametá, a função cabia a um funcionário da secretaria indicado pelo Secretário.

“Quem me indicou foi a secretária. E pelo prefeito.” (Resposta a pergunta sobre quem o indicou para representante no conselho de acompanhamento do FUNDEF/S. João de Pirabas – Dez -2003).

Já em Cametá, as indicações se processaram via votação das categorias, com exceção do representante da Secretaria Municipal de Educação, que foi uma indicação da própria secretaria.

“Meu nome foi indicado por votação direta da categoria” (Resposta a pergunta sobre quem indicou seu nome para representante do conselho do FUNDEF em Cametá – Dez 2003)

Uma questão necessita ser esclarecida. Qual seria o motivo que levou à diferença, entre os dois municípios, no processo de escolha dos membros do conselho do FUNDEF? Aparentemente o motivo seria a presença de uma representação sindical, no caso dos professores da rede pública do estado, fortalecida em Cametá, o que levou a uma organização e mobilização em torno do FUNDEF, já que este tem uma enorme influência sobre a vida dessa categoria, principalmente sobre o salário. Já em São João de Pirabas a representação sindical é muito incipiente e não tem articulações atuantes junto à categoria, o que favoreceu a indicação de membros sem passar por um processo de acompanhamento mais aproximado por parte dos envolvidos. Quando Mathis (2001) fala sobre como os sistemas públicos devem ser amplamente discutidos pela população³⁶, para que qualquer reforma do Estado possa ser legitimada, reforça a proposta de maior legitimação na hora da escolha dos membros do Conselho de Acompanhamento do FUNDEF, pois dessa forma se

³⁶ Ver pág 32.

garante a legitimidade do processo. Cametá consegue ter conselheiros que, aparentemente, indicam o caminho da legitimação, no processo de escolha.

4.5.2 Periodicidade e prazos para as reuniões dos Conselhos

Quanto ao funcionamento dos conselhos, as entrevistas indicam novamente diferenças entre São João de Pirabas e Cametá. Em S. J. Pirabas os entrevistados não conseguiram articular respostas precisas, nem mesmo na indicação da periodicidade das reuniões.

“Elas geralmente acontecem semestralmente.”

“Reunimos de três em três meses ou até mais!”

“Foi em Junho do ano passado, ocorrem de seis em seis meses.”

“Eu não tenho uma data, se não me engano foi no mês de agosto.”

(Respostas dos quatro entrevistados a mesma indagação “Qual a periodicidade das reuniões?” - São João de Pirabas – Dez. 2003).

Em Cametá todos afirmaram que a periodicidade é mensal, e ainda detalharam que os encontros têm ocorrido toda primeira terça feira de cada mês, e que as mesmas tem sido regulares, desde quando eles entraram no Conselho.

A imprecisão no relato das periodicidades das reuniões pelos membros de São João de Pirabas é um indicador não apenas de desorganização por parte do Conselho daquele município, mas também, um indicio da falta de conhecimento por parte da

população local da existência de um conselho, que age como, e para o MEC é, o legítimo representante daquela comunidade junto ao Fundo. Essa comunidade, ao não tomar conhecimento ou demonstrar desinteresse pelo conselho que a representa, deixa então de ter uma participação significativa, deixa de fazer parte da administração pública (TEIXEIRA, 2001).

Um outro ponto importante desse questionamento é que em São João de Pirabas os conselheiros não conseguiam fazer uma conexão, mínima que seja, entre datas e eventos importantes para o andamento da política no município, tais como, prestação de contas, reuniões com a Secretaria Municipal de Educação, reuniões prévias para a deliberação sobre alocação de recursos, exercícios passados, dentre outros. Em Cametá, essas conexões, apesar de ainda um pouco difusas e imprecisas, aparecem com maior frequência e fluidez na entrevista.

Já os questionamentos que se referem à existência de reuniões preliminares, as respostas foram diferentes, tanto entre os conselheiros de Cametá, como entre os de São João de Pirabas..

“Não participamos de reuniões preliminares para as reuniões efetivas do conselho”

“Quando nós temos assuntos para resolver, algum assunto extra, sempre nós temos que fazer não apenas uma, vai depender da quantidade de problemas...quando há necessidade a gente faz até três...”

(Respostas de dois entrevistados para a indagação “Você participa de alguma reunião preliminar para levantar questões que podem ser tratadas nos conselhos?” - Cametá – Dez. 2003.)

Essa diferença de respostas indica que o procedimento de reuniões preliminares, ou não tem ocorrido, ou se ocorreu, foi esporádica e pouco organizada, já que os conselheiros de Cametá, nas outras questões, são precisos quanto à datas e eventos referentes ao FUNDEF na sua cidade. Em São João de Pirabas, as respostas também oscilaram, sendo que apenas um conselheiro respondeu que ocorriam as reuniões prévias; os três restantes afirmaram que as mesmas não aconteciam. Essas reuniões preliminares se revertem de uma importância significativa, já que as reuniões oficiais, agendadas e organizadas, principalmente pelas Secretarias Municipais de Ensino, são basicamente reuniões de tomada de decisão, nas quais já se deliberam as indicações de alocação de recursos, aprovação de prestação de contas da prefeitura junto ao Fundo e assinatura dos termos e documentos a serem enviados para o TCM/PA. Por essa razão, as reuniões preliminares servem para uma análise mais depurada sobre a política do FUNDEF e as necessidades das populações dos municípios, para que as mesmas sejam levadas às reuniões de tomada de decisão.

4.5.3 Apoio técnico pelos órgãos governamentais aos conselhos de acompanhamento

Um dos elementos que pode ser utilizado para se mensurar se uma política pública está sendo implementada de forma harmoniosa com os anseios da população atingida é a verificação do conhecimento que essa população tem sobre tais políticas. O instrumental burocrático e todo o seu formado técnico-legal-administrativo deve assumir uma

“roupagem” adequada, para que se possa travar o diálogo estado – comunidade³⁷. Esse é um dos pré-requisitos que possibilitaria a participação mais direta da população em políticas-públicas, como o FUNDEF (BANDEIRA, 1999)³⁸.

No caso do apoio técnico do MEC e do TCM/PA junto aos conselhos de Cametá e de São João de Pirabas, as entrevistas levantaram a falta de aproximação entre os órgãos responsáveis pela implementação dessa política e o conselho de acompanhamento dos dois municípios. Em Cametá, apenas um conselheiro respondeu que havia participado de uma transmissão via satélite, na Agência do Banco do Brasil naquela cidade, com orientações sobre o FUNDEF, transmitida pelo MEC. Em São João de Pirabas, todos os conselheiros responderam que não tinham recebido nenhuma orientação do MEC sobre o Fundo, inclusive um dos membros daquele conselho reforça a dificuldade de entendimento dos procedimentos do FUNDEF, sem uma orientação mais sistematizada por parte do MEC.

“Eu sei alguma coisa, não sei tudo. Eu até já emprestei um livro, que é uma leitura bastante cansativa”.

(Resposta de um conselheiro a questão: Você conhece as funções do conselho junto ao FUNDEF? – São João de Pirabas – Dez . 2003.)

Outra resposta de um conselheiro em São João de Pirabas para a mesma questão anteriormente citada:

³⁷ Sem que com isso abra mão de seu rigor técnico. Na realidade esta experiência levanta a necessidade de uma aproximação de linguagens existentes no processo, uma institucionalizada e altamente técnica e outra da rotina comum das pessoas de uma comunidade específica. (N. do autor)

³⁸ Ver pág. 37.

“ Eu não conheço muito bem, até porque, pela falta de tempo, e pelo meu trabalho em dois turnos fica um pouco difícil de se tomar parte das coisas” (São João de Pirabas – Dez. 2003).

A primeira resposta reforça a idéia de que o descompasso entre a linguagem técnica institucional e a linguagem efetiva da comunidade causa esse tipo de problema, pois indica que o conselheiro, mesmo disposto a conhecer, minimamente que seja, os procedimentos de tal política, enfrenta dificuldades para tal. A resposta subsequente enfatiza mais ainda o problema, o que, no caso de São João de Pirabas, se reverte em uma situação concreta: os conselheiros não conhecem o básico de suas funções junto ao FUNDEF.

Dois conselheiros de Cametá citaram, quando responderam a mesma questão selecionada anteriormente para os conselheiros de São João de Pirabas, que receberam orientação do Sindicato dos Professores da Rede Pública de Ensino Médio e Fundamental do Estado do Pará – SINTEP, sobre o funcionamento do FUNDEF naquele município. Um deles cita a distribuição de uma cartilha que foi enviada pelo Sindicato com orientações a cerca dos procedimentos mais comuns sobre o Fundo.

“Nós temos uma cartilha, que foi indicada pelo Sindicato”.

(Respostas de um entrevistado para a questão “Você conhece as funções do conselho junto ao FUNDEF ” - Cametá – Dez. 2003.)

4.5.4 Os conselhos de acompanhamento e sua participação na alocação de recursos oriundos do FUNDEF

A alocação de recursos nas diversas políticas públicas praticadas pelo governo federal junto aos municípios brasileiros tem sido nos últimos 14 anos, pós promulgação da Constituição de 1988, alvo de intensas mudanças, que se originam principalmente da determinação de municipalização de muitos serviços de utilidade pública, antes atribuídos ao poder central. Concomitantemente com essa mudança ficou fortalecida a idéia de acompanhamento por parte da população local, dos recursos alocados por essas políticas, onde a esfera pública cederia espaço para sociedade civil, "...com atribuições claramente definidas não podendo ser limitados pela administração pública" (SPOSATI, 2002).

O modelo de descentralização administrativa idealizado pelo Ministério da Educação para o ensino médio e fundamental, o FUNDEF, está de acordo com o Art.212 da Constituição Federal que trata da municipalização dessa modalidade de ensino, que determina, inclusive, a transferência de alunos para a rede municipal de ensino, bem como seus devidos repasses financeiros, antes capitalizados para as Secretarias Estaduais de Educação.

A criação dos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF tem entre uma de suas principais prerrogativas o acompanhamento, alocação de recursos, onde cita, inclusive, a periodicidade, no caso mensal, de fornecimento de "...todos os dados e informações sobre os recursos e sua utilização. O Banco do Brasil, quando solicitado, fornece extrato bancário da conta do FUNDEF aos membros do conselho,..." (TCM/PA-

2003)³⁹. Além disso os valores repassados para cada município fica disponibilizado via Internet , no endereço da Secretaria do Tesouro Nacional, periodicamente.

Partindo da contextualização anterior, como se deu, então, o controle sobre a alocação de recursos do Fundo, via Conselhos de Acompanhamento, em São João de Pirabas e Cameté ? Lembrando sempre a relevância dada pelos órgãos da administração pública neste ponto da implementação do FUNDEF, pelo menos nos seus textos legais e manuais de operacionalização.

As respostas das perguntas direcionadas para o tema, alocação de recursos, foram unânimes nos dois municípios, não existe acompanhamento dos conselhos sobre os recursos alocados. Mesmo os representantes das duas Secretarias Municipais de Educação, responderam negativamente à questão que versava sobre a ingerência do conselho diante dos recursos alocados.

“ Isso aí, i nós não temos nenhum tipo de ingerência.”

“ ...a gente vê, assim, como ele é aplicado, através de obras. A gente vê que está sendo bem aplicado, com certeza. E a gente não tem nada a dizer.”

Resposta de dois conselheiros à questão: Existe alguma ingerência do conselho sobre a alocação de recursos do Fundo no seu município? – São João de Pirabas – Dez -2003.

“ Isso, sem dúvida, não acontece. Absolutamente não!”

³⁹ Essa instrução está também disponibilizada no site do MEC, quando versa sobre “Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF”

“Infelizmente, até agora o conselho do FUNDEF só recebeu um quadrimestre nestes três anos de governo. Então a prestação de contas tem sido feita a revelia do conselho.”

Resposta de dois conselheiros à questão: Existe alguma ingerência do conselho sobre a alocação de recursos do Fundo no seu município? – Cametá– Dez. 2003.

Quando questionados se o conselho deixou de referendar algum tipo de alocação de recursos solicitada para o Fundo, novamente as respostas, apesar de distintas, apresentam o mesmo sentido que direcionam os dois conselhos na aprovação, sistematicamente, da alocação de recursos proposta pelas duas prefeituras.

“Não! É tudo feito corretamente, aplicado direitinho sem problema nenhum.”

“Não, nunca!”

Resposta de dois conselheiros à questão: O conselho já deixou de referendar algum tipo de alocação realizada via recursos do Fundo pela Prefeitura? – São João de Pirabas – Dez - 2003.

“No FUNDEF, o que tem ocorrido, no máximo, é a informação depois de realizada a ação.”

“Nunca recebemos esse tipo de consideração pelo conselho, de maneira alguma?”

Resposta de dois conselheiros a questão: O conselho já deixou de referendar algum tipo de alocação realizada via recursos do Fundo pela Prefeitura? –Cametá– Dez. 2003.

A segunda resposta, citada anteriormente, sobre o questionamento da alocação de recurso do Fundo, pelo conselheiro de Cametá, expõe uma das faces desse processo, o desconhecimento das suas atribuições junto ao Fundo, pelos conselheiros. Este ponto da entrevista revela que, com exceção dos representantes das prefeituras, os demais conselheiros não dispunham de informações sobre suas atribuições diante da alocação de recurso. O que reforça a impressão de que o modelo de acompanhamento implantado pelo MEC para o FUNDEF, no caso de Cametá, não conseguiu visualizar e delimitar suas atribuições claramente, o que coloca em risco o controle, parte importante desse processo de acompanhamento.

Em São João de Pirabas as respostas são muito enfáticas e tendem sempre a negação de qualquer tipo de problema que possa ter ocorrido durante a alocação de recursos por parte da prefeitura. Essas respostas representam, no mínimo, uma dubiedade se levarmos em consideração que o mesmo conselheiro que respondeu que é “Tudo feito corretamente.” na questão anterior, na página 81, ele afirma que não tem nenhuma ingerência sobre os recursos do FUNDEF alocados pela prefeitura .

É interessante para a reflexão dessa análise, que os dois municípios tiveram sua última prestação de contas, do exercício 2002, aprovadas pelo TCM/PA e pelo MEC, ficando os mesmos aptos ao recebimento dos recursos para o exercício seguinte. Essa aprovação tem como uma de suas prerrogativas a assinatura da prestação de contas pelos conselheiros, que legitima, perante os órgãos fiscalizadores, o exercício do controle sobre os recursos alocados em cada período fiscal.

Esse procedimento garante, segundo o MEC, o envio para exame, nos órgãos competentes, dos relatórios e demonstrativos elaborados pelas Prefeituras, sobre os recursos do FUNDEF⁴⁰.

O MEC, no caso dos municípios pesquisados, não apresentou nenhum instrumento que pudesse mensurar ou mesmo avaliar o papel dos conselhos, sua representatividade e seu conhecimento técnico sobre as atividades por eles desenvolvidas.

⁴⁰ Ver pág. 41

CONCLUSÃO

O FUNDEF no Pará foi implementado pelo MEC nos municípios paraenses a partir de 1997 e proporcionou um incremento substancial nos recursos alocados para educação de ensino médio e fundamental, sendo hoje a principal fonte de investimentos, quando não a única, destinada a educação nestes municípios. Junto com a implantação do Fundo surgiu a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, que tem como objetivo principal o controle dessa política por representantes de vários segmentos da população, especialmente aqueles envolvidos diretamente com a educação, professores, pais de alunos, etc. O Conselho deve planejar, referendar e controlar os recursos do FUNDEF nos municípios, sendo dessa forma um dos responsáveis pelo bom andamento do Fundo em cada município. Foram sobre estas ações que traçamos um perfil nos dois municípios escolhidos.

As ações do Fundo, nas cidades de São João de Pirabas e Cametá,, assim como na maioria dos municípios paraenses, são realmente significativas dentro de seus propósitos legais e técnicos. Os números mostram um substancial aporte de recursos financeiros de 1997 até 2002 nos 143 municípios que formam o estado. Hoje, nenhum município paraense deixa de receber recursos do Fundo, sendo que, em muitos casos, o valor repassado é a única fonte de pagamento dos professores e demais técnicos de educação para o ensino médio e fundamental, principalmente nos municípios com deficiência econômica e arrecadatória. Isto ocorre, apesar da queda da participação do Pará no total dos recursos FUNDEF.

Os Conselhos de Acompanhamento em Cametá e São João de Pirabas estão formalmente funcionando e referendam o planejamento, as decisões de investimentos, a fiscalização e prestação de contas do recurso alocado. Sem anuência dos Conselhos, nenhum município pode receber recursos originários do FUNDEF. Buscou-se então interpretar, através da pesquisa bibliográfica e, principalmente, da pesquisa de campo, como se deu e como está se dando esta anuência.

Em São João de Pirabas fica bem claro que os conselheiros ainda não se identificaram com o seu papel dentro da construção do Conselho, ou daquilo que este deveria ser. Muitas respostas foram inconclusas, principalmente quando se tratava de tentar entender como eles chegaram ao papel de conselheiros e o grau de representatividade perante sua classe. O grande número de respostas desconstruídas quanto a datas, locais e conhecimento técnico, evidência que a maioria dos conselheiros daquele município não foram orientados suficientemente e claramente sobre essa tarefa, e não reconhecem a importância da mesma. A pesquisa revela também que as alocações de recurso vêm sendo feitas, apesar da concordância apenas formal dos conselheiros, sem uma discussão prévia. É bom que se esclareça que São João de Pirabas teve as prestações de contas do Fundo aprovadas nos últimos exercícios. O trabalho de pesquisa junto aos conselheiros nos mostra que os mesmos têm dificuldades em responder a questões simples, como a que diz respeito ao processo de escolha dos membros do conselho.

No município de Cametá uma conjugação de pré-requisitos fez com que, diante da entrevista, os conselheiros evidenciassem maior sintonia nas respostas. A maioria dos membros do conselho tem uma vinculação estreita com a sub-sede municipal do Sindicato dos Professores da Rede Pública do Estado, que tem realizado um trabalho de conscientização dos seus representantes junto a categoria, sobre o papel do FUNDEF e a

importância da participação dos professores junto a esta política. Outro ponto a ser observado é que a Prefeitura vem buscando uma aproximação com os conselhos estabelecidos no município, não apenas com o conselho do FUNDEF mas com os demais existentes em outras políticas públicas. Essa aproximação fez com que, por exemplo, o conselho tenha um espaço próprio, em um prédio da Secretaria Municipal de Educação, onde possa realizar suas reuniões, sem a ingerência da prefeitura. Os conselheiros reconhecem que ainda existe muito para se caminhar, principalmente quando se questiona sobre a forma como o trabalho deles é apresentado aos segmentos da população que eles representam e a maneira como eles se aproximam dos condicionantes técnicos do Fundo. Assim como os conselheiros de São João de Pirabas, estes recebem pouquíssima orientação tanto do MEC como do TCM/PA, para que possam desenvolver melhor as suas atividades como conselheiros.

Os dois conselhos tem um ponto em comum que parece ser destoante diante da proposta de aproximação de uma política pública federal implementada em suas localidades. Nenhum dos conselheiros, até o dia das entrevistas, tinha tido qualquer participação na estruturação da alocação dos recursos do FUNDEF, especificamente nos 40% a serem alocados na cobertura das demais despesas, previstas em Lei, já que 60% do montante vai direto para a composição da folha de pagamento dos professores. Apenas em Cametá dois conselheiros, em suas repostas sobre a locação de recursos, falaram sobre a expectativa de no próximo exercício haver uma maior mobilização do conselho quanto a este fato.

A pesquisa nos Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF nas duas cidades deixou clara a falta de uma maior aproximação, tanto do MEC como do TCM/PA, junto a estes conselhos. Essas duas instâncias, importantes para a implementação dessa

política, tem dado, sistematicamente, mais relevância e importância aos relatórios de prestação de contas emitidos a cada exercício pelos municípios beneficiados com o recurso do Fundo. Não existe a preocupação com a interação dessa política com a população. A simples aprovação de um instrumento burocrático de controle e fiscalização e a prestação de contas, como referência única de boa condução dessa política nos parece muito pouco diante da importância do programa para o setor educacional nos municípios paraenses, em especial nas duas cidades pesquisadas. É claro que a criação de instrumentos rigorosos de controle sobre os recursos alocados devem sempre existir, mas associados a mecanismos que possam analisar como esta política é realmente assimilada pela população local e como a mesma se estabelece dentro dos níveis decisórios de tais políticas.

A pesquisa tornou clara a dificuldade dos conselhos pesquisados em realizarem suas atribuições, principalmente em São João de Pirabas. Esse instrumento de participação social parece subutilizado por aqueles que deveriam ser os maiores beneficiados com a sua criação, a própria população local que, na própria fala dos conselheiros, ainda não entende o papel desses conselhos. Verificou-se que muito pouco tem sido feito pelas prefeituras, via secretarias municipais de educação, no sentido de aproximar os conselhos dos munícipes, já que a grande maioria deles não conhece o trabalho desses conselhos e alguns não sabem nem de sua existência.

Dessa forma, a representatividade dos conselhos, necessária para a participação da população local na deliberação sobre a alocação de recursos advindos do FUNDEF, é pequena nos casos estudados, apesar da aprovação da prestação de contas em ambos. As entrevistas deixam claro que a relação entre esta política pública federal e a população local “beneficiada” tem sido marcada por deliberações unilaterais e que o

instrumento legal de acompanhamento e controle não está, até o momento, sendo utilizado para tal fim.

REFERENCIAS

BANDEIRA, Pedro. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. Brasília, DF: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 630).

BARRETO, Helena Motta Sales. Crise e reforma do estado brasileiro. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2000.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. Tesouro Nacional- MF - 2003 . Disponível em: www.receita.gov.br.

BRITTO, Daniel Chaves de. Reforma e sustentabilidade: a questão das instituições desenvolvimentistas na Amazônia; In: CASTRO, Edna de; MATHIS, Armin (Org.). Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional. Belém: UFPA/NAEA, 2001. (Série estado e gestão pública, n. 2).

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para a sua institucionalização. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, mar./abr. 2002.

CASTRO, Edna de Ramos . Estado e políticas na Amazônia em face da globalização e da integração de mercados. In: ----; MATHIS, Armin (Org.). Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional. Belém: UFPA/NAEA, 2001. (Série estado e gestão pública, n. 2).

-----; COELHO, Maria Nunes. Políticas e gestão pública como campo de pesquisa: à guisa de posfácio. In: ----; MATHIS, Armin (Org.). Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional. Belém: UFPA/NAEA, 2001. (Série estado e Gestão Pública, n.2).

CORREIA, Cláudia. Gestão democrática da cidade: construindo uma nova política. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). Reforma urbana e gestão democrática : promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo : reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. Revista USP, São Paulo, mar./abr./mai. 2003.

-----; HENRIQUE, Wilnês. “Welfare State”, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional . Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo n..6, v.3, fev.1988.

FUNDO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ESCOLAR (Brasil). Censo Escolar 2002. Disponível em: www.fnde.gov.br.

IBGE. Censo 2000 . Disponível em : <[www .ibge .gov.br](http://www.ibge.gov.br)>.

JOHNSON, Bruce et al. Serviços públicos no Brasil: mudanças e perspectivas. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 1996.

MATHIS, Armin. Reflexões sobre a reforma do estado na Amazônia. In: CASTRO, Edna de Ramos; ---- (Org.). Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional. Belém: UFPA/NAEA, 2001. (Série estado e gestão pública, n.. 2).

MENEZES, Janaina; GEMAQUE, Rosana; GUERREIRO, Telma . Impactos do FUNDEF na composição das matrículas no Estado do Pará.. Belém: UFPA, 2002. Texto Preliminar de Pesquisa-Financiamento do ensino fundamental na Região Metropolitana de Belém.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará . Relatório sobre liberação de fundos federais/municípios/2003. Belém, 2003.

SANTOS, Milton . Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. 3. Ed. São Paulo: Record, 2000.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. Reforma do estado e da educação no Brasil de FHC. São Paulo: Editora Xamã, 2002.

SOUZA, Armando Lírio de. Reforma do estado e políticas públicas de saúde. In: CASTRO, Edna de; MATHIS, Armin (Org.). Estado e políticas públicas na amazônia: gestão do desenvolvimento regional. Belém: UFPA/NAEA, 2001. (Série estado e gestão pública, n.. 2).

SPOSATI, Aldaiza. Superando o discurso da descentralização municipal. In: CALDERON, Adolfo Ignácio; CHAIA, Vera. (Org.) Gestão municipal: descentralização e participação popular. São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. Salvador: Cortez, 2001.

VENZON, Haidê A.. A participação da sociedade através dos conselhos municipais: o papel do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre. In: BACKER, Ademar José. (Org.). A cidade reinventa a democracia. Porto Alegre: Prefeitura, 2000.

VIEIRA, Liszt. O público não-estatal na reforma do estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill.(Org.). Cidadania e controle social. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas Editora, 1999.

ANEXO

QUESTIONÁRIO APLICADO AOS CONSELHEIROS DO FUNDEF EM SÃO JOÃO DE PIRABAS E CAMETÁ

- 1) Qual a categoria que você representa no Conselho?
- 2) A quanto tempo você participa do Conselho?
- 3) É a sua primeira experiência como Conselheiro, representando uma instituição, uma comunidade e/ou uma categoria profissional, etc ?
- 4) Como se deu a indicação do seu nome para o Conselho?
- 5) Você reconhece na sua indicação a sua representatividade perante um determinado grupo? De que forma existe esse reconhecimento(capacidade técnica, participação em movimentos sociais, sindicatos, etc.)?
- 6) O conselho a que você representa se reúne de quanto em quanto tempo? Quando foi a última reunião ?
- 7) Como, e de quem, você recebe as orientações para que sejam realizadas as reuniões dos Conselhos (datas, locais, períodos, atividades a serem executadas)?
- 8) Você recebe alguma orientação prévia, da parte de quem você esta representado, para se “preparar” para as reuniões?

- 9) Você reconhece as funções do Conselho junto ao FUNDO (legitimação, autorização, viabilidade, prestação de contas, etc.)?
- 10) Você já recebeu alguma orientação do MEC ou da Secretaria de Educação sobre as funções do Conselho?
- 11) De que forma os Conselheiros deliberam sobre a pauta de reivindicações que serão analisadas, e posteriormente escolhidas para se transformar em indicações para implementação via FUNDO?
- 12) De onde se originam tais reivindicações?
- 13) Quais os instrumentos burocráticos utilizados pelo Conselho (manuais, relatórios, prestações de contas, etc) que apóiam a gestão do FUNDO no seu município?
- 14) O Conselho a que você pertence tem solicitado o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério?
- 15) Como o Conselho que você pertence manifesta-se diante dos quadros e demonstrativos que são enviados para o TCM?
- 16) Existe alguma ingerência do Conselho sobre a alocação de recursos do FUNDO no seu município (sede e distritos)?
- 17) Se sim a questão 16, você poderia citar um exemplo de alocação de recurso que foi orientado pelo Conselho e acatado pelo poder público competente (prefeitura)?
- 18) Após a chegada dos recursos o Conselho verifica a forma como o mesmo está sendo alocado?

- 19) Se sim a questão 18, como o Conselho delibera sobre essa verificação?
Existe um conselheiro selecionado para isso, ou todos participam ?
- 20) O Conselho já deixou de referendar algum tipo de alocação realizada via recursos do FUNDO pela prefeitura?
- 21) Os prazos dados a Secretaria de Educação e aos dirigentes de escolas para o fornecimento de informações que subsidiem as atividades do Conselho são respeitados por esses órgãos? (levantamento inicial de dados ou retificações necessárias)