

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

JOSÉ RICARDO BATISTA

**CACS-FUNDEB: território de subjetividade e de possibilidades de práticas
democráticas**

São Carlos – S.P.

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

JOSÉ RICARDO BATISTA

**CACS-FUNDEB: território de subjetividade e de possibilidades de práticas
democráticas**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Educação, Cultura e Subjetividade

Orientador: Prof. Dr. Flávio Caetano da Silva

São Carlos – S.P.

2017



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Educação

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato José Ricardo Batista, realizada em 06/02/2017:

Prof. Dr. Flávio Caetano da Silva
UFSCar

Profa. Dra. Sandra Aparecida Riscal
UFSCar

Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes
UNESP

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus que permitiu que tudo isso acontecesse, ao longo de minha vida, e não somente nestes anos como universitário, mas em todos os momentos.

Aos meus pais, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

Ao Prof. Dr. Flávio Caetano da Silva pela oportunidade, apoio e amizade na elaboração deste trabalho. Acima de tudo, obrigado por acompanhar nesta jornada e estimular meu interesse pelo conhecimento e pela vida acadêmica. Um verdadeiro mestre.

Meus agradecimentos às amigas Renata Cristina Nunes Valbuena Surian e Daltira Maria de Castro Piragine Tumolo, sem as quais não seria possível ter chegado até aqui. Pessoas especiais que fazem parte da minha formação e que vão continuar presentes em minha vida. Eternamente grato.

Agradecimento especial a Rodrigo de Almeida que esteve presente em todos os momentos me ajudando a enfrentar os obstáculos desse percurso.

O meu profundo agradecimento a todas as pessoas que contribuíram para a concretização desta dissertação, me estimulando intelectual e emocionalmente.

RESUMO

Este trabalho tem como objeto os discursos enunciados por membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de cidades do interior do Estado de SP durante os anos 2015 e 2016. O objetivo desta pesquisa foi analisar a relação discursiva presente no interior do CACS-FUNDEB a fim de compreender o processo de subjetivação, a percepção que o conselheiro tem de si e como as práticas se articulam com o saber e o poder na constituição de sujeitos. Ao trazer para o centro dessa pesquisa o CACS-FUNDEB, apoiou-se na ideia de que o financeiro é uma dimensão da gestão democrática, que não poderia se limitar à fiscalização e acompanhamento da aplicação dos recursos em razão do ideal que cerca a criação do Fundo. O estudo aponta na direção de que o colegiado está inserido na concepção de gestão democrática como importante espaço de participação social que ainda precisa conquistar sua autonomia e efetividade. Na relação o sujeito produz saberes e poderes que podem afirmar o esquema de dominação, legitimando tal prática, como também pode resistir. O procedimento teórico-metodológico é baseado em pesquisa bibliográfica e discussão dos enunciados permeados pela Análise de Discurso francesa, com fundamento teórico em Michel Foucault que traz estudo acerca da *parresía* possibilitando compreender a importância de dizer a verdade como forma de resistência. Nesse cenário se insere o CACS-FUNDEB, como espaço de possibilidade de práticas, do exercício da liberdade de dizer-a-verdade como forma de resistência, como instrumento de descentralização institucional e financeira, atribuindo à sociedade e ao Estado uma postura em vista de um gerenciamento responsável. Há uma íntima relação com a noção do cuidado do bem comum porque o indivíduo é parte desse “comum” que exige mudança do comportamento individual, viver com retidão, ter uma fala franca e agir conforme esse discurso.

Palavras-chave: CACS-FUNDEB, gestão democrática, subjetividade.

ABSTRACT

In this work the object is the discourses articulated by members of the CACS-FUNDEB (Council for Social Monitoring and Control) of cities in the interior of the State of São Paulo during the years 2015 and 2016. The aim of this research was to analyze the discursive relationship within CACS-FUNDEB in order to understand the process of subjectivation, the counselor's perception of himself and how practices are articulated with knowledge and power in the constitution of subjects. In bringing CACS-FUNDEB to the center of this research, it was based on the idea that finance is a dimension of democratic management, but that it could not be limited to surveillance and monitoring the application of resources because of the ideal surrounding creation from education fund. The study points in the direction that the collegiate is inserted in the conception of democratic management as important space of social participation, but that still needs to conquer its autonomy and effectiveness. In the relation the subject produces knowledge and powers that can affirm the scheme of domination, legitimizing such practice, but also can resist. The theoretical-methodological procedure is based on bibliographical research and discussion of the speeches permeated by the French Discourse Analysis, with a theoretical foundation in Michel Foucault that brings a study about the *parresía* allowing to understand the importance of truth as a form of resistance. Against this backdrop, the CACS-FUNDEB is inserted as a space for practicability, exercising the freedom to speak the truth as a form of resistance, as an instrument of institutional and financial decentralization, attributing to society and the state a posture from a responsible management perspective. There is an intimate relationship with the notion of the care of the public welfare because the individual is part of this "common" that demands a change of individual behavior, to live righteously, to speak frankly and to act according to this discourse.

KEYWORDS: CACS-FUNDEB, democratic management, subjectivity.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Atos e Disposições Constitucionais Transitórias
ART	Artigo
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAQi	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CF	Constituição Federal
CGU	Corregedoria Geral da União
CME	Conselho Municipal de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CQA	Custo Qualidade-Aluno
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
ESAF	Escola de Administração Fazendária
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDO	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPIexp	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação
IPTU	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza

ITCM	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
NR	Nova Redação
ONG	Organização Não Governamental
PCN	Parâmetro Curricular Nacional
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PIB	Produto Interno Bruto
PNATE	Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos
PNE	Plano Nacional de Educação
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil
SARESP	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União
UFSCAR	Universidade Federal de São Carlos

SUMÁRIO

RESUMO	1
ABSTRACT	2
INTRODUÇÃO.....	4
1. O CACS-FUNDEB E A GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	7
2. GESTÃO DEMOCRÁTICA OU MECANISMOS DE CONTROLE?	24
3. O CACS-FUNDEB: TERRITÓRIO DE POSSIBILIDADES DE PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS.....	42
3.1. Da criação do fundo ao conselho de controle social.....	42
3.2. Os mecanismos de poder e a subjetivação.....	49
3.3. Relação entre ritualização e práticas democráticas.....	66
4. O PROCESSO DE SUBJETIVAÇÃO DO MEMBRO DO CACS-FUNDEB: UMA RELAÇÃO DISCURSIVA	73
4.1. Discurso e verdade.....	86
4.2. Relações de poder	94
4.3. Sujeito e práticas.....	97
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS	108
ANEXOS.....	116

INTRODUÇÃO

A intenção em realizar a presente pesquisa adveio da experiência do pesquisador como conselheiro do CACS-FUNDEB (Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação) do município de Jahu, interior do estado de São Paulo no ano de 2009. Este fato foi decisivo para dar início aos estudos no curso de Licenciatura em Pedagogia abordando temas como financiamento, a gestão democrática e os problemas em torno do referido colegiado.

Grosso modo, verificamos que apesar de inúmeras reclamações sobre a utilização das verbas, a comunidade escolar não se envolvia diretamente com tais problemas. Até mesmo os próprios conselheiros apresentavam dificuldades na compreensão dos seus papéis e exercício de suas funções. Os estudos sobre as formas de participação em uma gestão democrática nos motivaram a questionar o processo de subjetivação do conselheiro do CACS-FUNDEB e como ele pode influenciar nas práticas. Para consecução de tal finalidade, escolhemos como objeto de pesquisa os discursos dos conselheiros do CACS-FUNDEB acerca da importância da participação popular nos processos de democratização da gestão pública educacional. Buscamos, também, discutir o CACS como espaço de inserção da sociedade civil ou como instrumento de ritualização dos processos democráticos.

Para realização desta pesquisa, convidamos 09 (nove) cidades, das quais 03 (três) não apresentaram empecilho para entrevistar membros do CACS-FUNDEB. Embora o número de entrevistados seja aparentemente insuficiente, a Análise de Discurso, aqui tomada como metodologia, permite a abordagem de poucos sujeitos, pois os discursos circulam e se distribuem, o que significa que capturar o discurso não requer elevada quantidade de sujeitos, mas um aprofundamento analítico adequado à temática estudada. Por essa razão optamos pelo eixo teórico centrado nas obras de Michel Foucault devido a importância do seu trabalho nesse campo, pois o discurso é o que possibilita a formação de objetos, inclusive a produção de subjetividade e do sujeito.

Salientamos que em Análise de Discurso o campo de produção dos dados é imenso, haja vista que os discursos proferidos pelos sujeitos são atravessados por outros discursos. Por essa razão objetivou analisar o conteúdo e as condições de sua produção. Neste sentido, esforçamos para distanciar das explicações unívocas e buscamos sentidos ocultos nas coisas, pois concordamos que a subjetividade é constituída no e pelo discurso.

Para Michel Foucault, é preciso ficar (ou tentar ficar) simplesmente no nível de existência das palavras, das coisas ditas. Isso significa que é preciso trabalhar arduamente com o próprio discurso, deixando-o aparecer na complexidade que lhe é peculiar. (FISCHER, 2001, p. 198).

Diante disso, algumas questões foram importantes para nortear esta pesquisa: qual é o papel do CACS-FUNDEB nas ações político-administrativas educacionais? O CACS-FUNDEB representa avanço à gestão democrática ou configura um mecanismo de controle? E como os membros do CACS-FUNDEB compreendem seus papéis e a si mesmos no processo de democratização?

Assim, o objetivo dessa pesquisa foi analisar, a relação discursiva presente no interior do CACS-FUNDEB a fim de compreender o processo de subjetivação, ou melhor, a percepção que o conselheiro tem de si e como as práticas se articulam com o saber e o poder na constituição de sujeitos.

Procurando responder aos questionamentos propostos, trouxemos para este estudo dados empíricos coletados junto a membros do CACS-FUNDEB de cidades do interior do estado de São Paulo entre outubro de 2015 a julho de 2016. As cidades que participaram da pesquisa estão situadas no interior, entretanto não pertencem à mesma comarca. De acordo com dados do IBGE¹, apenas um município é considerado de médio porte com população acima dos 200 mil habitantes. Outro dado interessante a ser destacado é o IDEB (4º série /5º ano) de 2015 cujos índices variam entre 6,2 a 7; todos acima das metas estabelecidas. Destacamos que optamos substituir os nomes dos entrevistados por nomes fictícios, segundo procedimento ético.

Para a realização da discussão proposta, tratamos os aspectos que compõem a produção de subjetividade do conselheiro no interior dos processos de democratização da gestão educacional, articulando os dados cotejados com o referencial teórico estudado na busca da compreensão e superação dos desafios encontrados no CACS-FUNDEB e sua contribuição para a efetivação de gestão cada vez mais democrática.

Este estudo apresenta-se organizado da seguinte forma: no primeiro capítulo, procuramos apresentar o CACS-FUNDEB, sua origem e importância para a gestão democrática do FUNDO. Pensamos o princípio da gestão democrática no contexto de estímulo à formação dos conselhos como estratégia privilegiada e enfraquecimento de governos autoritários.

¹ Cidades/IBGE. Disponível em: < <http://www.cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/home-cidades> >. Acesso em: 29 dez. 2016.

No segundo capítulo, esforçamos em discutir o papel do CACS-FUNDEB como ferramenta institucionalizada de participação popular que pode tanto ser utilizada pelo Estado para dominar, muitas vezes dissimulado em discurso de gestão democrática, como pelos indivíduos ao inverter a dinâmica estabelecida, tomando a participação como resistência.

No terceiro capítulo, nossa atenção se voltou para fazer um percurso sobre a criação do CACS-FUNDEB, avaliando a efetividade deste colegiado, as investidas do poder público que busca ritualizar as práticas. Abordamos o referido colegiado como lugar destinado ao exercício da política dos cidadãos intimamente ligado à ideia de representação do interesse público, ampliando sua atuação.

No quarto capítulo, visamos compreender os processos de subjetivação dos sujeitos membros do CACS, confrontando dominação e *parresía*, como qualidade moral, importa um risco e tem a finalidade de construir um conhecimento relacional capaz de produzir uma mudança no modo de ser do sujeito. A busca pela verdade e dizer-a-verdade destacadas nas obras de Michel Foucault é introduzida no sentido de resistência, ou melhor, a ação coerente, vinculada com a busca pela verdade, na qual o sujeito procura exercer a *parresía*, especificamente no CACS-FUNDEB, colaboram para o fortalecimento de práticas democráticas e efetivação do colegiado.

No quinto capítulo, expomos nossas considerações finais sobre os processos de subjetivação e possibilidades de práticas democráticas no CACS-FUNDEB.

1. O CACS-FUNDEB E A GESTÃO DEMOCRÁTICA.

Neste capítulo, pretende-se discutir o CACS-FUNDEB (Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) como espaço institucional de participação popular na criação, operacionalização e avaliação das políticas públicas educacionais associada à melhoria da qualidade da educação.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, adoção de medidas democratizantes foram disseminadas na Administração Pública com a incorporação da participação das comunidades na gestão das políticas com a finalidade de exercer a função de fiscalização, acompanhamento e avaliação dos resultados, o que requereu a institucionalização de órgãos colegiados permanentes numa articulação entre governo e sociedade objetivando a melhoria da qualidade da educação e da utilização adequada dos recursos públicos.

A fundamentação legal para a inserção popular está prevista no art. 1º da CF/88 ao estabelecer que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por representantes eleitos ou diretamente”. Ainda mais especificamente, a Constituição incluiu dentre seus princípios a “gestão democrática do ensino público” no seu art. 206, inciso VIII exigindo a institucionalização de mecanismos de participação na gestão de escolas e sistemas educacionais (BRASIL, 1988).

A gestão democrática ainda está prevista no art. 3º, inciso VIII da Lei 9.394/96 que declara os princípios norteadores da educação brasileira que constam no art. 206 da Constituição Federal de 1988 e devem ser interpretados conjuntamente com as Emendas Constitucionais 19 de 1998 e 53 de 2006.

Ressaltamos que a gestão democrática como princípio pedagógico e preceito constitucional não é restrita à escola, pois o financiamento também é uma de suas dimensões e tão pouco limitada à educação básica. A existência dessa norma constitucional está intimamente ligada à ideia de superação de práticas fundamentadas na eliminação da discriminação e em métodos autoritários dos agentes administrativos públicos. Por essa razão, tal princípio constitucional deve atingir todas as modalidades de educação e todos os seus processos e procedimentos, seja em âmbito municipal, estadual e federal.

Na gestão democrática, a ideologia da burocracia, que tem como eixo a hierarquia autoritária, é substituída pela “construção da hegemonia da vontade comum”, pela composição de um projeto político-pedagógico que a caracteriza

e singulariza, na sua execução, acompanhamento e avaliação por todos os participantes (CARNEIRO, 2015, p. 71).

A gestão democrática propicia a abertura para pensamentos múltiplos. Essa multiplicidade é entendida como “o respeito ao outro, às diferentes opiniões, à diversidade de pensar”, ou seja, o próprio processo democrático (ARAÚJO, 2009, p. 256).

Pensamos o princípio da gestão democrática da educação pública no contexto de estímulo à formação dos conselhos como estratégia privilegiada para sua efetivação. Desse modo, os conselhos estariam inseridos como órgãos de efetivação das políticas do Estado Democrático, como espaço de participação da sociedade civil na gestão pública.

A concepção de gestão democrática da educação está indissociavelmente vinculada ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais de participação política e à organização de ações voltadas para a participação social. Trata-se de uma concepção segundo a qual a participação política da população tem papel fundamental na formulação das políticas educacionais, sem seu planejamento, na tomada de decisões e na definição de onde, quando e como utilizar os recursos públicos (RISCAL, 2009, p. 45).

Assim, a participação da sociedade civil tem vários objetivos, como o reconhecimento da importância de estratégias democratizantes e participativas, a valorização da diversidade política, social e cultural dos sujeitos que vivem em determinada localidade. E para esse entrosamento entre Estado e Sociedade na implementação da gestão democrática, os princípios da transparência, impessoalidade, autonomia e participação precisam permear essa relação. Segundo Cury (2007, p. 494), “a gestão democrática é, ao mesmo tempo, por injunção da nossa Constituição (art.37): transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência”.

Para Riscal (2009, p. 84) “a concepção de gestão democrática parte da compreensão da democracia como a forma de governo baseada no respeito das diferenças e deve, portanto, eliminar qualquer processo de homogeneização e uniformização cultural”. Certamente, caso se queiram práticas de gestão democrática, autonomia e respeito às diferenças precisam permear todas as ações; não no intuito, apenas, de fazer valer a decisão da maioria, mas permitir o diálogo e exposições de opiniões e de pensamentos, na busca do bem comum.

O fortalecimento dos processos democráticos busca o enfraquecimento de ações autocráticas, tendentes a afastar a comunidade de decisões de interesse público, pois as políticas surgidas das relações ausentes da democracia perdem suas forças na medida em que práticas democráticas avançam, de forma que os sujeitos compreendam a importância delas no cotidiano escolar, na administração pública e possam romper a barreira do individualismo.

O fenômeno político de participação popular a ser compreendido na gestão pública é aquele que pretende aproximar gestão e sociedade, numa interação que possibilite aos sujeitos intervir na *res pública* buscando o bem-estar social através de diferentes canais, como, por exemplo, o conselho. Em razão dessa interação, o conselho não estaria envolvido no final do processo, ou seja, fiscalizando somente o resultado das ações governamentais, mas estaria presente na formulação de políticas públicas e se comprometendo com a lisura e o bom desenvolvimento da mesma.

Segundo Riscal (2009, p.52) um elemento essencial para que haja democracia é a autonomia², no sentido de que cada um pode expressar sua legítima e própria vontade e não os desejos de outrem. A ideia de gestão democrática traz consigo a necessidade de tomada de decisões colegiadas, nas quais as responsabilidades são compartilhadas pela comunidade. Este modelo abre espaço para iniciativa e participação tendo como pilar o princípio da autonomia.

A autonomia e a participação são princípios fundamentais da gestão democrática. Segundo Palma-Filho (2010) o grau de autonomia e de participação definem o tipo de gestão. Tomando como base a afirmação de Palma-Filho, podemos concluir que a gestão democrática, primeiramente, requer a participação dos sujeitos sem que esta esteja condicionada à orientação, ou seja, quem participa deve fazê-la com autonomia, reger-se por convicções próprias. Desse modo, o CACS-FUNDEB só terá efetividade se seus membros não tiverem sobre suas cabeças uma voz exterior dizendo o que fazer, como fazer e quando fazer; não estiverem em nenhuma circunstância ligados à administração pública numa relação de submissão, de dependência psíquica ou moral.

O envolvimento popular ainda é um fato muito recente na Administração Pública. Ultrapassar a fronteira da centralização do poder e do uso inadequado das verbas públicas é muito mais um caráter pedagógico do que legislativo. Nesse sentido, Cunha (2009) ressalta que em educação, ao sair de um período de autoritarismo e centralização para um nível concreto de participação de outros segmentos nas políticas estatais, ainda é um desafio muito grande. A autora acredita que sempre há espaços a conquistar nas sociedades democráticas e que só a experiência e o desenvolvimento das práticas sociais podem fazer avançar a educação. “Tais práticas, imbuídas de um compromisso com uma educação que atinja a todos, podem criar

² RISCAL, S. A. **Gestão democrática no cotidiano escolar**. São Carlos, SP: EdUFSCar, 2009, p. 53. A autonomia é o resultado de um processo e é sempre construída pela ação dos indivíduos em sua relação com os demais. Não existe autonomia como um princípio abstrato, mas como constante e permanente ação em busca de seus próprios caminhos. No caso da escola, refere-se à liberdade, dentro dos limites impostos pela legislação, que ela tem para estabelecer e executar o projeto de educação que lhe pareça o melhor.

condições para a efetivação de um processo educacional verdadeiramente democrático” e assim, estabelecer condição real de igualdade de oportunidades nas tomadas de decisões (CUNHA, 2009, p. 94).

De acordo com Dourado (2007), o processo educativo é mediado pelo contexto sociocultural, pelas condições em que se efetiva o ensino-aprendizagem, pelos aspectos organizacionais e, principalmente, pela dinâmica na qual se constrói o projeto político-pedagógico e a gestão da educação. A discussão sobre gestão democrática possui entre vários eixos o financiamento. Dourado (2007, p. 923-4), entende que as políticas educacionais implicam o “envolvimento e comprometimento de diferentes atores, incluindo gestores e professores vinculados aos diferentes sistemas de ensino”. Aqui, faremos uma observação: para que a educação seja democrática, não cabe reduzir essa lista de atores, pois acreditamos tratar de uma forma de administração pautada em práticas de sujeitos dos mais variados setores provenientes da sociedade.

Encontramos uma das razões de existência do CACS-FUNDEB - que não está somente na necessidade de fiscalizar as ações do bem público referentes à aplicação das verbas - no princípio da gestão democrática. Outrossim, o que justifica a existência de um conselho como o do FUNDEB e sua relevância pública é a necessidade de se abrir espaço para participação popular como representante do interesse público. Gostaríamos de sublinhar que se pretende, com essa exigência legal para criação do conselho, romper com práticas características de Estados totalitários.

Todavia, veremos em trechos de entrevistas dos membros de alguns CACS-FUNDEB que a exigência legal não foi capaz de romper com práticas autoritárias, com processos de cooptação, com a ritualização das práticas democráticas e o enfraquecimento da cidadania. Destacamos que a lei é mecanismo de dominação constantemente utilizada para transformar o colegiado numa espécie de “puxadinho” do Poder Público.

Antes de situar nos discursos dos membros entrevistados elementos de dominação, busquemos compreender o que é esse fundo e qual foi sua importância para a comunidade local. Busquemos, também, entender as razões das investidas pelo Poder Público nos conselhos, tentando, na medida do possível, exemplificá-las por meio dos enunciados proferidos.

Primeiramente, o que seria o FUNDEB? O FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) é um fundo de natureza contábil, formado por recursos provenientes de impostos e transferências dos

estados, Distrito Federal e municípios, destinados ao financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública. Ele é composto, também, por uma parcela de recursos federais, para fins de complementação aos recursos dos estados cujo valor mínimo por aluno definido nacionalmente não for alcançado. Esse fundo foi criado para substituir o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, regulamentado pela lei 9424 de dezembro de 1996 e pelo Decreto nº 2264 de junho de 1997, sendo só implantado em 1º de janeiro de 1998 para atender exclusivamente o Ensino Fundamental.

Segundo Oliveira & Teixeira (2009), o principal motivo da substituição do FUNDEF pelo FUNDEB foi o fato dele atender exclusivamente o Ensino Fundamental em detrimento da educação infantil e do Ensino Médio, etapas que integram a Educação Básica. Em decorrência da necessidade de atender a todas as etapas da educação básica, em 19 de dezembro de 2006 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 53, dando nova redação ao artigo 60 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), criando o FUNDEB.

O FUNDEB que alberga outras etapas de ensino, comprometeu a União com recursos para o financiamento da educação, estabelecendo coeficientes de diferenciação para destinação dos recursos, não se preocupou com a qualidade da educação, pois se baseia em um cálculo que usa metodologia de natureza contábeis. Apesar desse cálculo, o Fundo, em muitos municípios, é expressivo e utilizado de forma irregular: fraudes na execução de contratos e prestação de contas, montagem e direcionamento de licitações, entre outros exemplos. De acordo com a CGU (Corregedoria Geral da União), a maior parte de suas ações de investigações de uso irregular ou fraudes das verbas em 2015 se concentrou em áreas como Educação e Saúde (CGU, 2015).

O acesso à educação é o ponto positivo a ser destacado pela municipalização do Ensino Fundamental, mas trouxe consigo vários problemas percebidos durante os anos seguintes. PINTO (2012) declara que a municipalização avançou e, em média, as matrículas dos anos iniciais corresponderam a 68% do total, o que atribuiu maior responsabilidade aos municípios em gerir esse “salto” gigantesco em termos de estrutura, capacitação dos profissionais, adequação à legislação e o recurso do Fundo. Em termos salariais ainda havia discrepância até mesmo entre cidades próximas, culminando numa legislação posterior que estabeleceu um “ piso” salarial nacional. Podemos observar a evolução da participação da rede municipal na matrícula do Ensino Fundamental ocasionando mudança do perfil das responsabilidades educacionais na tabela do **ANEXO I**.

Dourado (2007) afirma que devido à redemocratização do país a educação brasileira foi elevada a direito social inalienável, vinculando outros entes federados e recursos para sua consecução. Aquela educação centralizada e com pouca eficácia pedagógica deu lugar a novos formatos de organização e gestão. Programas Federais foram implantados para colaborar nessa difícil tarefa de reorganização educacional, como a disseminação dos PCNs (Parâmetros Curriculares Nacionais) e RCNEI (Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil), implantação do PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola), pelo FUNDESCOLA, criação do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) e estabelecimento de política nacional de avaliação. Tais medidas contribuíram para a desarticulação de experiências e projetos locais para ações ligadas às políticas federais em função dos sistemas e escolas buscarem fontes complementares de recursos. Dourado (2007) acentua que a maioria dessas medidas foram implementadas em 2003 e as políticas posteriores foram pautadas no princípio da defesa da educação de qualidade³ a partir do binômio inclusão e democratização, como por exemplo, a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos e a criação do FUNDEB.

Pinto (2014) aponta para o grau de dependência dos municípios e os efeitos da transferência da responsabilidade de planejamento, financiamento e descentralização atribuídos com a aprovação do FUNDEF. Ele salienta que a descentralização é tendência na América Latina, sob argumento de melhoria da eficiência na alocação dos recursos; mas questiona a capacidade de muitos municípios em assumir a responsabilidade da educação básica, haja vista o despreparo, do ponto de vista da gestão, do planejamento da sua rede de ensino, com profissionalismo questionável e forte tendência às relações clientelistas aproximando-se do modelo de dominação carismática⁴. Outro ponto importante, e que nos interessa, tem por base o

³ PINTO, J. M. R. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo**. Educação e Sociedade, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. Um retrocesso importante do FUNDEB, ante o FUNDEF, refere-se ao enfraquecimento do princípio custo-aluno. A legislação do FUNDEB (EC n.14) estabelecia que este valor mínimo não poderia ser inferior, inicialmente, à média nacional do valor por aluno daquele fundo, garantindo-se que, a partir de 31 de dezembro de 2001, o valor mínimo nacional deveria garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino. Embora estes dois preceitos nunca tenham sido cumpridos, o fato de eles constarem em mandamento constitucional era um instrumento importante de luta para todos aqueles que defendem uma escola pública de qualidade. No FUNDEB, o princípio consta apenas na forma anódina do artigo 38 da lei regulamentadora, o qual estabelece que os entes da Federação deverão assegurar no financiamento da educação básica a melhor qualidade do ensino de forma a “garantir padrão mínimo de qualidade de ensino definido nacionalmente”. Ou seja, nada além do que já consta no texto constitucional.

⁴ WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 1, 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014, p. 158-9. Denominamos “carisma” uma qualidade pessoal considerada extracotidiana (na origem, magicamente condicionada, no caso tanto dos profetas quanto dos sábios curandeiros ou jurídicos, chefes de caçadores e heróis de guerra) e em virtude da qual se atribuem a uma pessoa poderes ou qualidades sobrenaturais, sobre-humanos ou, pelo menos, extracotidianos específicos ou então se torna como enviada por Deus, como exemplar e, portanto, como “líder”.

levantamento do IBGE (2009), segundo o qual muitos municípios não possuíam ainda estrutura física, nem haviam constituído um sistema próprio de ensino e conselho municipal de educação atuante.

Em seu artigo *Financiamento da Educação Básica*, Pinto (2012) demonstra a dependência dos municípios ao Fundo por ser o ente mais pobre porque em sua maioria apresentam capacidade inferior de arrecadação:

Outra questão-chave no debate sobre o federalismo refere-se aos recursos que os municípios dispõem para gerir suas escolas. Pelos dados do Gráfico 4, observa-se que, de cada R\$ 100 arrecadados em tributos no país, o Governo Federal arrecada R\$ 70; os estados, R\$ 25, e os municípios, apenas R\$ 5. Portanto, boa parte dos municípios brasileiros possui uma capacidade mínima de arrecadação, o que acontece porque os principais tributos municipais (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU – e Imposto sobre Serviço de Qualquer natureza – ISS) só têm um potencial significativo de arrecadação nos de maior porte, os quais, como vimos, são a minoria. Em resumo, que prefeito de cidade pequena buscará ampliar a receita de IPTU, sabendo que sofrerá uma forte pressão contrária da classe média e rica local (à qual ele pertence), com baixo retorno econômico (PINTO, 2012, p. 161).

Conforme o exposto, os municípios, na sua grande maioria, são os que mais sentem os impactos do Fundo, são os entes mais pobres da federação e necessitam ser mais bem assistidos. Esse pacto federativo precisa ser reavaliado e os entes precisam se envolver nos assuntos municipais ou possivelmente o revés da melhoria da qualidade da educação.

É indiscutível, também, a boa gestão do Fundo e, segundo a expressão de Pinto (2012) “os recursos que hoje são colocados nas mãos dos municípios sem qualquer estrutura de gestão e controle é fato novo e decorre, essencialmente, da implantação do FUNDEF”. Acrescentando à fala do autor, acreditamos que há necessidade de envolvimento social - principalmente em participar do conselho que fiscaliza e acompanha o Fundo -, dos Tribunais de Conta e dos vereadores e, indubitavelmente, do Ministério Público local para atingir os princípios educacionais, como também os princípios administrativos declarados na Carta Magna (PINTO, 2012, p. 169).

Por essa razão, é vital inserir o CACS-FUNDEB neste contexto como significativo instrumento de acompanhamento e fiscalização do Fundo e espaço para debater ideias, desejos e necessidades da sociedade local. Assim sendo, é importante o poder público desenvolver políticas de fortalecimento, capacitação dos conselhos, ampliando programas como Fortalecimento de Conselhos Municipais, aliadas a uma educação voltada para formação de cidadãos ativos. Para Dourado (2007, p. 934) “os conselhos escolares configuram-se,

historicamente, como espaço de participação de professores, funcionários, pais, alunos, diretores e comunidade nas unidades escolares”; este poderia ser um órgão corresponsável pela gestão administrativa e pedagógica, deliberativo com membros qualificados e comprometidos. Trata-se de descentralizar o poder que está nas mãos do diretor ou secretário da Secretaria Educação, incentivando a transparência na prestação de contas e práticas de participação social desde a gestão escolar até esfera federal.

Importante frisar que não se está defendendo a ideia de transferência de responsabilidade estatal para a sociedade civil, com fundamento no Estado mínimo, muito menos se está compreendendo a participação como solidária, relacionada com a prática de trabalho voluntário e com a ideia de responsabilidade social de indivíduos ou empresas; acreditamos numa participação ativa no sentido de representar o interesse público, tanto na concepção das políticas públicas, como na sua operacionalização e avaliação. Daí advém a necessidade de compreender o conselho como política estatal na qual o cidadão atua para a busca do bem comum. Em suma, não se transfere responsabilidades, haja vista que o Estado tem de cumprir suas obrigações constitucionalmente estabelecidos e à sociedade cabe seu direito de fazer parte nesse processo. Não há oposição no campo de vista da política entre sociedade e Estado, pois só há cidadão porque existe o Estado. Neste sentido, o indivíduo vive numa sociedade como sujeito privado, mas também, pode coexistir como sujeito público e, como sujeito público o indivíduo é cidadão.

Os interesses do estado são diferentes dos interesses da sociedade. O interesse da sociedade é a defesa dos interesses individuais. Todavia, o interesse do Estado é a defesa do bem comum, da *res publica*. Daí a atuação do CACS como sujeitos públicos que participam da gestão da *res publica* e, portanto, intimamente ligado à política estatal.

A perspectiva de adotar o enfrentamento de governos totalitários é pertinente quando se leva em consideração uma das razões para a criação do FUNDEF e a criação de um conselho para fiscalizar e acompanhar a utilização desse recurso, com política descentralizadora, como também, é cabível analisar o enfraquecimento dos municípios em decorrência dessa descentralização ocorrida nos últimos anos. Pinto (2014) discorre que o Fundo enfraqueceu os municípios mais pobres, estabelecendo uma certa dependência em relação a outros entes devido ao critério de repasse de recursos, pois este considera apenas as matrículas nas escolas - diferente do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) que distribui proporcionalmente mais recursos para os municípios com menor população. Outra questão a ser considerada é o impacto político que o Fundo gerou, pois em vários municípios corresponde a quase metade do orçamento

administrado pelas prefeituras. Com esse enriquecimento, a “pasta” passou a ser vista como rica pelas outras áreas e assim, começou-se a garimpar apoio financeiro para projetos. Por fim, a descoberta pelo setor privado de ensino para venda de seus sistemas apostilados e assessoria é outro desafio a ser enfrentado pelas prefeituras que não possuem estrutura física, pedagógica e administrativa para atender à população. Outro ponto, refere-se à Educação Infantil que deve atender as elevadas demandas, que para isso, acaba firmando convênios com Escolas de Educação Infantil conveniadas de qualidade muitas vezes duvidosas.

Apesar de a gestão democrática ser um princípio constitucional, a política conservadora de centralização é ainda muito forte. O processo de descentralização da educação brasileira é controverso. Dourado (2007) defende que a União, por meio de indução do financiamento de ações, programas e políticas voltados à descentralização, deve-se assegurar condições políticas e de gestão para o envolvimento e a participação da sociedade civil na formulação de suas políticas descentralizando, cada vez mais, as decisões. Já Pinto (2007) alerta para o perigo que uma política descentralizadora e desestruturada pode causar aos municípios menores do Brasil e à educação brasileira.

Pinto (2007) discorre sobre a questão dos Conselhos ao afirmar que houve algum avanço nesse sentido do FUNDEF para o FUNDEB, em relação ao controle social dos recursos do Fundo. Ele aponta como ponto positivo da lei 11494/2007 a participação de pelo menos dois pais e dois estudantes, da presença de representante do conselho tutelar da criança e do adolescente, escolha do presidente do CACS-FUNDEB pelos próprios conselheiros e alguns impedimentos legais para participar do colegiado. O autor alude à relevância da presença do CACS-FUNDEB no que tange à supervisão da proposta orçamentária anual, do apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para atendimento à Educação de Jovens e Adultos e a operacionalização do colegiado para desenvolver suas tarefas. Compartilhados com o pensamento do autor de que CACS-FUNDEB não possui uma estrutura administrativa própria para subsidiar as ações, há controle excessivo do Executivo quanto à representação e falta de apoio à participação dos membros.

Em uma das entrevistas, fica nítida a grande dificuldade participativa dos professores, que estão em sala de aula, com pouco ou nenhum tempo para acompanhar o uso dos recursos e atuar com eficiência. Pinto (2007), conhecedor das dificuldades e do caráter “perfunctório” de muitos conselhos afirma que o CACS-FUNDEB poderia ir além de ser apenas fiscalizador, de

forma semelhante que acontece nos conselhos de saúde⁵ (controlando o dinheiro da saúde, acompanhando as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais, controla a execução das ações na saúde entre outras, pois da forma como é estruturado não tem poder real para definir as políticas para educação. Pela importância que tem o FUNDEB, seu conselho necessita de dedicação exclusiva, capacitação constante e autonomia, sem esquecer de mudanças legislativas com objetivo de operacionalizar o colegiado com dedicação exclusiva de seus membros, recursos próprios, caráter deliberativo de suas decisões e política de capacitação permanente, por exemplo.

A seguir selecionamos um trecho da entrevista concedida por representante do CACS-FUNDEB de uma cidade de médio porte. O entrevistado é representante de pais de alunos da educação básica, profissional autônomo e bastante engajado em assuntos educacionais.

Ricardo: Há dificuldade para exercer a sua função?

Rodrigo: Não, eu que vou normalmente todo dia quando tem reunião, quando eu vou faltar que nem teve uma reunião extraordinária na semana passada, eu estava em Ribeirão, eu avisei, liguei falei para Eu não vou conseguir chegar que era 14h30, não 18h a reunião, eu estava 17h30 estava passando no pedágio. Aí eu falei até eu chegar em (cidade) não vai dar tempo, então não deu quórum, então marcaram para quarta-feira, amanhã. Então amanhã tem reunião lá.

Ricardo: Pra você não tem?

Rodrigo: Não.

Ricardo: E você percebe em relação aos outros?

Rodrigo: Se tem dificuldade. Pra professor às vezes tem, tem professor né que você vê que chega lá em cima da hora, é que ninguém fala, ninguém reclama, todo mundo, como é voluntário, então ninguém reclama disso daí. Eu vou falar, eu vou porque como trabalho autônomo então pra mim não tem problema, entendeu? Eu

⁵ Sobre o assunto, SALIBA et al, (2009, p. 1371) informa que o Conselho de Saúde tem caráter permanente e deliberativo — composto por representantes do governo, prestadores profissionais de serviço da saúde e usuários —, atua na formação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões são homologadas pelo chefe do Poder Executivo legalmente constituído em cada esfera do governo (Brasil, 2003). Os conselhos podem ser instrumentos privilegiados para fazer valer os direitos, rompendo com as tradicionais formas de gestão, possibilitando a ampliação dos espaços de decisões/ações do poder público, impulsionando a constituição de esferas públicas democráticas e sendo potenciais capacitores dos sujeitos sociais para processos participativos mais amplos e de interlocução ético-política com o Estado.

posso parar meu serviço, não tem problema nenhum, eu gosto de fazer isso, mas tem hora que...não dá.

Ao ser questionado sobre as dificuldades para o exercício da atividade no CACS-FUNDEB, Rodrigo imediatamente nega. Contudo, no exemplo dado por ele, revela dois pontos interessantes a serem destacados: o primeiro é o reconhecimento da existência de dificuldades quando afirma que naquele dia “*não deu quórum*” e a ausência de colaboração do Poder Público para que as reuniões aconteçam com a presença de todos os membros do colegiado. Ora, em razão da dinâmica da composição do CACS há possibilidade que alguns membros não compareçam à reunião sem prejudicá-la em razão do número de membros necessários e pela existência dos suplentes que devem ser convocados. A situação em tela revela a ausência de vários membros que em razão da exigência formal de determinado número de indivíduo, impediu a realização da reunião; neste caso, a formalidade foi algo positivo.

Prosseguindo na análise do trecho da entrevista, destacamos a afirmação de dificuldades no segmento dos professores, pela expressão “*Pra professor às vezes tem*” e logo a seguir ele fornece outro dado importante para justificar a ausência: a administração pública não colabora positivamente para a realização das reuniões. Podemos verificar tal afirmação na expressão “*Eu vou falar, eu vou porque como trabalho autônomo então pra mim não tem problema, entendeu?*”. Cabe-nos concluir com a expressão “trabalho autônomo”, a ideia de que os demais estão atarefados e nem sempre participam das reuniões, em virtude de ser autônomo, sem depender da liberação do empregador ou do superior hierárquico, como é o caso do professor, por exemplo. Portanto, o entrevistado pode participar das reuniões sem grandes obstáculos, diferentemente de outras categorias.

Por fim, destacamos a expressão “*como é voluntário, então ninguém reclama disso daí*” por apresentar um dado relevante: a incompreensão do papel social na gestão pública. A valorização da participação social está intimamente relacionada com a educação para cidadania, com a compreensão de que a administração pública não é propriedade de alguns e, ainda, o descaso dos cidadãos pelo trabalho “voluntário”.

Afirmamos que a participação popular é condição de existência da gestão democrática. Segundo o trecho da entrevista, verificamos a existência de dificuldades dessa participação que pode ser a realidade de outros municípios. É preocupante a legislação atribuir ao conselho o papel principal de fiscalizador do uso das verbas sem fornecer condição mínima para essa

importante tarefa. O CACS precisa de autonomia para atuar com eficácia, ele precisa ter liberdade para participar das políticas públicas como parte interessada e ser visto como elemento da gestão pública.

Em vista disso, acreditamos que o CACS seria capaz de se transformar num conselho de gestão. A gestão dos recursos da Educação Básica, segundo Pinto (2007, p.895), ficaria sob “supervisão dos conselhos locais do FUNDEB que se transformariam em conselhos gestores, ficando responsáveis pela aplicação dos recursos, administração de pessoal e avaliação de todos os alunos das escolas sob sua jurisdição”. O autor acredita que a sociedade civil deveria ter maior autonomia em relação os entes federados para que princípios da gestão democrática possa se efetivar. Essa escola pública administrada de forma coletiva pelos principais interessados, (como por exemplo, pais, alunos e profissionais da educação) atenderia não só as necessidades locais como também despertaria o sentimento de pertença, de compromisso social que facilitaria na busca pela educação de qualidade.

A realidade do CACS-FUNDEB está muito distante da almejada, além de problemas operacionais de tempo, espaço, representação democrática, encontramos a dificuldade dos membros para compreender todo o aparato legislativo, pedagógico e contábil. A qualificação dos membros é um dos obstáculos a ser ultrapassado, pois não se pode falar em conselho de gestão eficiente se não existir sujeitos qualificados e competentes para compô-lo. Observemos o trecho da entrevista na qual o entrevistado afirma que o conselho deveria ser consultivo devido à falta de qualificação dos conselheiros, fato este que facilita as investidas do poder público sobre o colegiado.

Ricardo: Para você, quais são as principais dificuldades para desempenhar o papel de conselheiro?

Christian: É, é... a principal dificuldade seria humm...como, como que eu posso explicar...? Seria a falta de ... a falta de formação de alguns conselheiros, que...eu, eu sou o mais, vamos dizer assim, o formado né, eu tenho mais informação; e...a maior dificuldade seria a questão política né, porque tem muitos...é, como a cidade é pequena, então tem muito, tem muitas relações, tem muitas relações de poder no meio dessa...dessa questão toda, então...é, é difícil...é difícil ter os conselheiros que se isentam, vamos...vamos dizer assim né, mas...eu acredito que as dificuldades são essas, são poucas dificuldades, são poucas...porque a prefeitura sempre foi disposta,

sempre...abriu documentação, nunca teve problema, sempre que foi preciso, sempre se...né...mas a principal, a principal dificuldade seria essa, falta de informação e, e a questão política né.

Ricardo: Bom, você acredita que o conselho do FUNDEB deveria ter caráter consultivo ou deliberativo? Por quê?

Christian: Olha...eu acredito que o ...conselho do FUNDEB devia ter caráter somente consultivo.

Ricardo: Somente?

Christian: Somente consultivo.

Ricardo: Por quê?

Christian: Pela questão da formação, pela questão da formação ...se você tivesse um conselho, com todos os conselheiros, com pelo menos um...um, vamos dizer assim, não vou dizer um curso de 300 horas, mas ...um, um bom curso de 100 horas, vamos dizer assim, um curso bem aplicado, com um pessoal bem capacitado; aí sim, eu acho que... (telefone tocando) enquanto é... o conselho tiver...é, um pessoal...vamos dizer assim, que não tem informação, deveria ser só consultivo.

Antes de levantarmos alguns pontos interessantes da entrevista, convém destacar que Christian é membro de um conselho de uma cidade do Estado de São Paulo com IDH muito bom se comparado com o restante do Brasil. Trata-se de uma cidade com poucas escolas, mas suficientes para atender a demanda local e de outras cidades da região.

Christian é professor, com nível superior e recentemente concluiu curso de capacitação ESAF (Escola de Administração Fazendária). Em razão das características da cidade e da qualificação do entrevistado, selecionamos trecho da entrevista referente à dominação do CACS-FUNDEB e as dificuldades apresentadas para aquele colegiado, já que estamos nos reportando a uma pequena cidade com bons índices educacionais, com nota 7,0 no IDEB de 2015 para os anos iniciais, mas que revela o problema da descentralização da educação e presença da política conservadora e autoritária dos administradores públicos.

Outra característica do município que deve ser levada em consideração é que se trata de uma cidade turística, na qual parte da população não reside durante a semana na cidade, mas mora em outras de médio e grande porte do Estado de São Paulo, retornando para lá aos finais de semana ou feriados. Portanto, a maior parte dos alunos da rede pública são filhos dos

funcionários que cuidam dos imóveis desses moradores ocasionais ou que trabalham no comércio, prestadores de serviços ou provenientes das cidades vizinhas.

Posto isso, quando o entrevistado foi questionado sobre a maior dificuldade encontrada para desempenhar o papel (função) de conselheiro, Christian afirma a falta de formação, observada pela expressão *“falta de formação de alguns conselheiros”*. Percebemos, logo em seguida, que ele diz ser o mais qualificado pela expressão *“eu, eu sou o mais, vamos dizer assim, o formado né, eu tenho mais informação”*, demonstrando certa insatisfação em relação aos demais sujeitos e uma certa indignação em razão do pouco interesse, haja vista que acabara de realizar um curso para suprir a ausência de capacitação pelo Poder Público.

Ao mesmo tempo em que Christian reconhece a ausência de curso de capacitação e a falta de formação dos outros membros, atribuindo a isto a responsabilidade pela submissão técnica em relação ao Executivo ao afirmar que a política e a relação de poder são problemas também, ele fala sobre a dominação do colegiado pelos políticos, pois os membros que não são capacitados, não têm condições de debater assuntos de relevância pública por demandar certa compreensão técnica, havendo, portanto, direcionamento desse conselho.

As expressões *“como a cidade é pequena”*, *“tem muitas relações, tem muitas relações de poder no meio”* e *“difícil ter os conselheiros que se isentam”* constata a colonização do conselho pelo Poder Executivo. Christian reconhece a existência de um poder, de uma dominação exercida pelos políticos agravada pelo fato da cidade ser pequena, ou seja, todos se conhecem facilitando esse processo de dominação.

Convém lembrar que a ideia da descentralização para atender as necessidades locais com maior rapidez trouxe um lado negativo, a facilidade da dominação, nos moldes da política dos Coronéis no início do período republicano. Essa política dos coronéis consistia em controlar seus eleitores numa espécie de “curral” eleitoral, ou seja, os eleitores eram obrigados a votar sempre nos candidatos impostos por eles – este voto era conhecido como “voto de cabresto”. Disso resulta a expressão proferida por Christian *“difícil ter os conselheiros que se isentam”* para afirmar que poucos conselheiros estão interessados em representar o interesse público ou por estarem ligados a um grupo político oligárquicos ou por representar interesses particulares.

Em decorrência do que salientamos nos trechos da entrevista, Christian admite a impossibilidade do conselho em assumir a responsabilidade para gerir o Fundo e elaborar as políticas educacionais; reafirmando a necessidade de superar tais obstáculos na transformação do CACS-FUNDEB de consultivo para um conselho de gestão.

A comunidade local não é a única interessada no acompanhamento e fiscalização dos recursos, mas, principalmente o Poder Executivo porque esta atitude afastaria os fantasmas da corrupção, do autoritarismo e da desconfiança. O fomento às práticas do debate, o uso adequado das verbas para atender às necessidades sociais é fundamental para que se instaure uma gestão democrática na busca de uma educação de qualidade.

Qualidade está ligada à ideia de partilha de responsabilidade, de sentimento de pertença, de qualidade da participação popular, professores capacitados e remunerados adequadamente, além dos aspectos estruturais da escola e da aprendizagem.

Dourado (2007, p. 940) apresenta o conceito de qualidade de educação que “implica assegurar um processo pedagógico pautado pela eficiência, eficácia e efetividade social de modo a contribuir com a melhoria da aprendizagem dos educandos, em articulação à melhoria das condições de vida e de formação da população”. Por sua vez, Dalila (2014, p. 226, 229) afirma que qualidade da educação “vem carregado de uma tradição meritocrática que se fundamenta na noção de conhecimento escolar disciplinar e universal”. A autora afirma, ainda, que “a qualidade e seus parâmetros integram sempre o sistema de valores da sociedade, sofrem variações de acordo com cada momento histórico e circunstâncias temporais e espaciais”.

Segundo Paro (2008, p. 128) “a qualidade do ensino em nossas escolas fundamentais consiste em levar em conta em que medida se alcança essa formação, tendo presente as dimensões individual e social”.

Libâneo define educação de qualidade como:

[...] aquela mediante a qual a escola promove, para todos, o domínio dos conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades cognitivas e afetivas indispensáveis ao atendimento de necessidades individuais e sociais dos alunos, bem como a inserção no mundo e a constituição da cidadania também como poder de participação, tendo em vista a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Qualidade é, pois, conceito implícito à educação e ao ensino. LIBÂNEO (2012, p. 132-3).

No documento final do PNE de 2010, estabelece que “qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, vinculando-se às demandas e exigências sociais de um dado processo” (CONAE, 2010, p.46).

As definições estrategicamente nos reportam ao oposto, ou seja, à falta de qualidade. Carreira e Pinto (2006, p. 8) fazem uma dura constatação: “a falta de qualidade da educação brasileira vem de longa data”. A Constituição Federal de 1988 avançou pouco estabelecendo no seu art. 206 o “princípio a garantia de padrão de qualidade” sem, contudo, viabilizar esta norma, gerando debates sobre a relação entre padrão de financiamento e qualidade de ensino. Os autores

apontam que o caminho legislativo relaciona qualidade de ensino aos insumos físicos e pedagógicos essenciais.

Os debates que sucederam à Magna Carta e aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), em especial de 2001, chegaram à conclusão de que o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), entendido como um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade do Brasil não definiu o que é qualidade, pois para Carreira e Pinto (2006) trata-se de um conceito em construção e o próprio processo de debatê-la é um de seus componentes.

Desta perspectiva, da Lei 10172, de 9 de janeiro de 2001 até a Lei 13005 de 25 de junho de 2014 a situação não mudou, pois ainda não se conceituou qualidade de educação e tampouco se estabeleceu o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi⁶). A dificuldade em estabelecer parâmetros para avaliar a qualidade da educação ofertada é um grande desafio à gestão democrática, ao envolvimento de vários segmentos da sociedade - não somente da Educação -, como também, desvincular a educação dos projetos eleitoreiros ou como moeda de troca. O processo de descentralização, a gestão democrática e uma sociedade civil atuante ainda é um projeto em construção. Todavia, devemos adquirir conhecimento necessário rumo à democracia participativa, exigir que o pacto federativo seja uma realidade na qual cada ente cumpra suas obrigações (no que tange ao financiamento, na proporção razoável e justa) e que o princípio da transparência esteja associado ao CAQi.

Neste capítulo buscou-se relacionar gestão democrática com o CACS-FUNDEB no desafio de superação de práticas autoritárias fundadas na exclusão e discriminação. Verificou-se que a Constituição Federal de 1988 e leis diversas que versam sobre a inclusão da participação popular como um princípio educacional não foram suficientes para promover mudanças dessas práticas centralizador e autoritário como forma de administrar a coisa pública. É inegável, contudo, reconhecer a importância dos mecanismos legais e institucionais de participação popular, bem como os obstáculos impostos pelo Poder Executivo à inserção social na gestão política e financeira educacional. Nesse sentido, os conselhos precisam, primeiramente, serem fortalecidos e operacionalizados, além de ampliar seu campo de atuação, isto é, não ser um

⁶ Os valores do CAQi, com base no PIB *per capita* de 2008, são R\$ 5.943,60 para creche, R\$ 2.301,24 para pré-escola, R\$ 2.194,56 para o ensino fundamental urbano de séries iniciais, (R\$ 3.627,12 para o campo), R\$ 2.148,84 para o ensino fundamental urbano de séries finais (R\$ 2.773,68 para o campo) e R\$ 2.209,80 para o ensino médio. Disponível em: < <http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-na-midia/indice/7958/cne-aprova-resolucao-do-custo-aluno-qualidade-inicial> >

mecanismo apenas de fiscalização e controle e, sim, gestacional, atuando desde a formulação das políticas públicas até sua avaliação.

O CACS-FUNDEB aparece nesse contexto como espaço privilegiado de inserção social, no qual os sujeitos como representantes do interesse público podem intervir. Mas para que esta intervenção seja eficiente, requer autonomia, capacitação constante e elevada responsabilidade em suas tarefas. A descentralização não objetiva desobrigar o Poder Executivo de suas tarefas, mas estabelecer uma parceria indissociável entre Estado e Sociedade na busca pela educação de qualidade.

Outro ponto a ser destacado diz respeito à efetividade do papel do conselheiro, no sentido de uma visão de permanência, ou seja, mesmo que haja transitoriedade dos membros há necessidade de se consolidar o papel do conselheiro na relação Estado e Sociedade. Fica evidente o reforço para alcançar o espírito corporativo que o conselheiro precisa fazer para que seja parte e que independa somente da capacitação e orientação de seus membros, mas passa por seguir uma agenda de ações e competências que estão no âmago do colegiado reforçado pela visão trazida pelos conselheiros do seguimento aos quais representam.

2. GESTÃO DEMOCRÁTICA OU MECANISMOS DE CONTROLE?

No presente capítulo pretende-se discutir a importância do CACS-FUNDEB para o fortalecimento do princípio da gestão democrática a partir da ideia de que a participação representa resistência e atua significativamente nos processos de subjetivação.

Primeiramente, ao discutir sobre a mecânica da participação, da representação social, inclusive nos processos legislativos e debater em torno das relações de dominação, é necessário situar a própria lei e sua função dentro dessa dinâmica devido à sua importância na direção das ações dos sujeitos (públicos ou privados) e nas relações estabelecidas na gestão educacional e dos seus recursos, visto que vivemos processo de judicialização crescente.

A lei, sob a ótica foucaultiana é tão somente uma espécie de norma. Norma remete ao normal, significa o estabelecimento de um paradigma de conduta que norteará as ações daqueles que se enquadram à norma, como também, os desviantes. Foucault não se limita a norma no sentido jurídico, mas às normas ontologicamente consideradas. Para o filósofo a norma não se refere apenas às leis. A lei seria uma espécie de norma que é absorvida pelo Direito, este a instrumentaliza e trata de “moldar” os indivíduos, excluindo os desviantes, isto é, os *anormais*. Nesse sentido, a norma é tão importante na sociedade disciplinar que opera com seus dispositivos disciplinares que ao associar à governamentalidade objetiva dispor corretamente os corpos no meio social extraíndo-lhes o maior proveito.

Por essa razão, dever-se-á considerar as condições de produção da lei, dentro de uma visão nas quais as relações e os efeitos decorrentes dela visam a sujeição, ou seja, a produção de sujeitos dóceis e úteis, na medida em que, o Direito integra tanto no estabelecimento dos dispositivos disciplinares quanto no exercício de governar.

A lei como técnica visa investir no corpo dos indivíduos com a finalidade de extrair uma obediência e facilidade para trabalhar detalhadamente. São métodos que obtêm um controle detalhado e silencioso sobre o corpo e que impõem uma relação de docilidade-utilidade, chamado de “disciplinas”, segundo Foucault (2014b).

A lei é o instrumento clássico de dominação dentro de uma economia política estatal. O Brasil constitui um Estado Democrático de Direito, ou seja, a lei tem importância para normalizar as relações entre os sujeitos e com o Estado. As disciplinas exteriorizam o poder da norma. Segundo Foucault (2014b, p. 181), “o poder de regulamentação obriga à homogeneidade;

mas individualiza, permitindo medir os desvios, determinar os níveis, fixar as especialidades e tornar úteis as diferenças, ajustando umas às outras”.

A instituição do Estado de Direito exige, obrigatoriamente, uma estrutura legal que gerencie a vida dos sujeitos sob o comando estatal, de forma a garantir os direitos humanos e liberdades fundamentais. Segundo Ranieri (2013), o Estado Democrático de Direito é

[...] a modalidade do Estado constitucional e internacional de direito que, com o objetivo de promover e assegurar a mais ampla proteção dos direitos fundamentais, tem na dignidade humana o seu elemento nuclear e na soberania popular, na democracia e na justiça social os seus fundamentos (RANIERI, 2013, p. 317).

Para a autora, o direito é condição de garantia dos direitos fundamentais, onde a democracia dinamiza as relações e é a viga mestra que atribui sentido, direção e conteúdo às normas. O princípio democrático visa aprimorar as relações no sentido de busca da liberdade e da igualdade dos cidadãos e, para tanto, apoia-se no direito, na transparência nas ações estatais – aqui cabe, por exemplo, o *accountability* – e no funcionamento eficiente das instituições.

Atentamos para o fato de que a norma é uma ferramenta eficaz de dominação e graças ao poder pastoral, potencializou a submissão do indivíduo, objetivando a manutenção da paz por meio de uma obediência geral a ela. Mas a paz aqui é entendida como *status* de guerra e a justiça é assunção das batalhas, havendo um vencedor e um vencido que se submete às “ordens da lei” elaborada pelos dominantes objetivando a normalização da sociedade.

O cristianismo desenvolveu uma tecnologia de produção de verdade individual na qual o sujeito, ao ocupar-se consigo, conhece a si mesmo, faz exame de sua consciência estabelecendo um sistema de registro dos acontecimentos diários por meio da confissão. Essa “forma privilegiada de acesso à verdade de si passa a ser uma atividade de verbalização na qual o sujeito produz um discurso sobre si mesmo, colocando-se como objeto de seu próprio discurso” (PRADO FILHO, 2013, p. 143).

Segundo PRADO FILHO (2013, p. 143), a técnica de confissão se expandiu pelo Ocidente além da Igreja Católica, utilizada inicialmente em procedimentos inquisitoriais, “depois jurídico, policiais, pedagógicos, familiares, médicos, psiquiátricos, psicológicos e psicanalíticos”. Essa mecânica toda busca produzir sujeito dócil politicamente e produtivo economicamente, inculcando o padrão do bom cidadão em analogia à boa ovelha⁷.

⁷ O pastorado tinha efeitos individualizantes: ele prometia a salvação a cada um e de forma individual; ele implica a obediência, mas como uma relação de indivíduo com indivíduo, garantindo pela a própria obediência a individualidade; ele possibilitava que cada um conhecesse a verdade; melhor, a sua verdade. O homem ocidental é individualizado através do pastorado, na medida em que o pastorado o leva à salvação que fixa sua identidade por

O direito pode ser visto como procedimento de sujeição, não ligado à soberania - no qual o Estado é produtor, institucionalizador e mantenedor do poder -, mas ao discurso da verdade, que utiliza saberes para a manutenção do poder, numa produção narrativa polifônica.

O sistema legal está intimamente ligado a Segurança, na medida em que há uma economia geral de poder no controle social e nos mecanismos que modificam de certo modo o destino biológico da espécie. Foucault (2008a, p. 75) afirma que a normalização é específica da segurança, não se confunde com a lei, pois esta tem por papel e função de codificar uma norma, ou seja, a lei se refere à norma, apesar de muitas vezes se comportar como ela. Já a norma busca estabelecer um “modelo ótimo que é construído em função de certo resultado”, ela surge como um jogo no interior de “normalidades”.

Norma não se confunde com a lei ou com a norma em um sentido exclusivamente jurídico. A norma que define o modo de constituição do sujeito moderno tem seu sentido mais amplo, não se restringindo à mera repressão ou separação entre o que é lícito ou ilícito. As normas funcionam como disciplinamento dos corpos e regulação da vida biológica das populações em níveis biológicos. Daí resulta que a norma – disciplina e biopolítica – e o direito são importantes para a dinâmica do poder.

Historicamente, o fortalecimento das instituições judiciárias teve como objetivo o aumento do poder real, haja vista que no final da Idade Média buscou-se substituir as relações de poder feudal por práticas judiciárias que, *a posteriori* fundamentam a razão do Estado com poderes ilimitados.

Foucault buscou analisar o “como” do poder sob dois pontos de referências ou limites: “as regras de direito que delimitam formalmente o poder, de outro lado, a outra extremidade, o outro limite, seriam os efeitos da verdade que esse poder produz” Poder, direito e verdade formam o triângulo que possibilita compreender o “como” o poder circula. Grosso modo, o direito foi utilizado em torno do poder régio. O direito no Ocidente é uma encomenda régia, “foi um dos instrumentos técnicos constitutivos do poder monárquico, autoritário, administrativo e, finalmente, absoluto” do rei (FOUCAULT, 2016, p. 21-3).

Os juristas estavam a serviço do rei para justificar que o poder monárquico era o “corpo vivo da soberania, como seu poder, mesmo absoluto, era exatamente adequado a um direito fundamental” ou para limitar esse poder a fim de conservar sua legitimidade.

toda a eternidade, em que o pastorado o sujeita a uma rede de obediências incondicionais, em que ele lhe inculca a verdade de um dogma no momento mesmo em que lhe extorque o segredo da sua verdade interior. Identidade, sujeição, interioridade: a individualização do homem ocidental durante o longo milênio do pastorado cristão foi realizada à custa da subjetividade. Por subjetivação. (FOUCAULT. 2008, p. 310).

Especificamente, parece-nos que, de alguma forma, o direito teve e tem o papel de dar legitimidade ao poder. Portanto, é importante destacar o processo legislativo na constituição dessas leis, pois os jogos de interesses que estão presentes nos processos legislativos revelam que o direito nas sociedades ocidentais teve a função de dissolver no interior do poder a dominação para surgir no lugar dela os direitos legítimos da soberania e a obrigação legal da obediência.

Tanto o direito como o campo judiciário “são veículos permanentes de relações de dominação, de técnicas de sujeição polimorfos” (FOUCAULT, 2016, p. 24). O direito é um dos mecanismos de dominação e da sujeição em que sentido? Estamos aqui nos reportando ao governo com sua engenharia de dominação, no sentido de que o governo visa um fim comum, isto é, uma maneira correta de dispor das coisas para levá-las a um fim mais adequado para cada coisa. “Para ser um bom soberano, o soberano sempre deve se propor um fim, isto é, dizem regularmente os textos, o bem comum e a salvação de todos” (FOUCAULT, 2008a, p. 130).

A lei aparece nesse momento como expressão da vontade de submissão de uma soberania, um bem comum. “Logo o bem que a soberania se propõe é que as pessoas obedeçam à soberania”, ao passo que o governo é definido por seus vários fins que para alcançá-los irá “utilizar ao máximo as leis como táticas; agir de modo que, por um certo número de meios, esta ou aquela finalidade possa ser alcançada” (FOUCAULT, 2008a, p. 131-2).

Parece que houve um confronto de ideias ao afirmar-se que o governo se utiliza táticas ao invés das leis. Porém, o que se objetivou até o presente momento, foi demonstrar que a lei é um instrumento de governo, mas não é o único. A busca pela maximização na direção das coisas se fará pelas táticas, já que as leis representam instrumentos tradicionais da soberania, incidindo nos processos de subjetivação dos sujeitos.

Pela ótica foucaultiana buscamos compreender que o Estado é mais do que a constituição de leis, mais do que estabelecimento de uma territorialidade, ele corresponde a uma sociedade de regulamentos e disciplinas marcada pela massa controlada pastoreada, na qual as leis são mecanismos para constituir a harmonia pastoral, conduzir o comportamento de todos, buscar uma obediência geral e neste sentido o direito não é o que institui uma ordem social, como fundador de um Estado, mas uma conduta a ser seguida sem discutir se é justo ou injusto.

Foucault (2016) faz uma crítica sobre a criação do estado enquanto “meio para pacificação social”. Ele entende que o Estado procurou estender a guerra por outras vias. Desse modo, a teoria da soberania constituiria um ciclo de sujeito a sujeito, buscando mostrar como ele pode e deve se tornar sujeito, entendido como elemento sujeitado numa relação de poder.

Para Foucault (2016) a teoria da soberania permaneceu como ideologia do direito cuja característica principal é a sujeição. Ela foi responsável pela organização do ordenamento jurídico, como instrumento crítico contra a monarquia e, principalmente, “contra todos os obstáculos que podiam opor-se ao desenvolvimento da sociedade disciplinar”. Ainda segundo o autor, a teoria da soberania permitiu

[...] a organização de um código jurídico, centrado nela, permitiram sobrepor aos mecanismos da disciplina um sistema de direito que mascarava os procedimentos dela, que apagava o que podia haver de dominação e de técnicas de dominação na disciplina e, enfim, que garantia a cada qual que ele exercia, através da soberania do Estado, seus próprios direitos soberanos. Em outras palavras, os sistemas jurídicos, sejam as teorias, sejam os códigos, permitiram uma democratização da soberania, a implantação de um direito público articulado a partir da soberania coletiva, no mesmo momento, na medida em que e porque essa democratização da soberania se encontrava lastrada em profundidade pelos mecanismos de coerção disciplinar. De uma forma mais densa, poderíamos dizer o seguinte: uma vez que as coerções disciplinares deviam ao mesmo tempo exercer-se como mecanismos de dominação e ser escondidas como exercício efetivo do poder, era preciso que fosse apresentada no aparelho jurídico e reativada, concluída, pelos códigos judiciais, a teoria da soberania (FOUCAULT, 2016, p. 32).

Hodiernamente, há “uma legislação, um discurso, uma organização do direito público baseado no princípio da soberania e da delegação de poder e ao mesmo tempo um esquema de coerções disciplinares para garantia de uma unidade social”, ou seja, a sociedade para funcionar “adequadamente” deve manter os indivíduos dentro de uma certa normalidade, de tal forma que a ordem jurídica é o complemento do controle da normalização realizados pelo poder disciplinar. Essas disciplinas produzem saberes e discursos exercidos através das técnicas de disciplinas que conduzem para normalização social, o que Foucault (2016, P. 34) chamou de “sociedade de normalização”.

Foucault (2016, p. 38) advoga que a teoria da soberania apoiada no tripé sujeito, unidade e lei, proporcionando compreender que o poder pode não se constituir exatamente como a lei, mas segundo uma certa legitimidade fundamental. Trata-se de uma “lei geral” de todas as leis e que permite “às diferentes leis funcionarem como leis”. Ele propõe analisar o poder através da teoria da dominação, ou seja, não se parte do sujeito para sujeito, mas da própria relação de poder, da relação de dominação e “ver como é essa própria relação que determina os elementos sobre os quais ela incide” e, também, como ela utiliza de instrumentos técnicos para efetivá-la.

Essa relação de poder é comparada à guerra, com suas estratégias e táticas. Assim, a política é comparada à guerra continuada, no qual o Estado avocou para si o monopólio da arte da guerra que, aos poucos, trata de dissolver no corpo social aspecto da guerra belicosa para

substituí-la pelo direito. Foucault (2016, p. 43) declara que as leis têm essa origem bélica normalmente, pois elas nascem “no sangue e na batalha” e cujo objetivo é a pacificação social assim como a guerra. É justamente nesse sentido que o direito trava uma batalha; estamos obrigatoriamente num campo de batalha, mas agora institucionalizado e modificado, onde aquele que diz a verdade está forçosamente de um lado, buscando fazer valer os seus direitos – “direitos singulares, fortemente marcados por uma relação de propriedade, de conquista, de vitória, de natureza”.

Historicamente, o reconhecimento do direito saxão pela monarquia normanda fundamentou a ordem jurídica ao novo Estado. É importante frisar que não se deu a base ao direito propriamente dito, mas ao estado de não-direito que invadiu as leis e todas as diferenças sociais, caracterizando a aristocracia e o regime de propriedade, entre outras. Esse resgate ao direito saxão serve de alicerce para afirmar que “as leis são armadilhas: não são de modo algum limite de poder, mas instrumentos de poder; não são meios de fazer reinar a justiça, mas meios de fazer servir aos interesses”. As leis são instrumentos utilizados para a perpetuação da guerra na medida em que elas são feitas pelos conquistadores com o objetivo de suprimir os direitos do restante da população, autorizar a extorsão e a dominação do governo (FOUCAULT, 2016, p. 90).

Nesse sentido, Foucault destaca o papel da revolta nesse governo das leis ao afirmar que,

Lei, poder e governo significam a guerra, a guerra de uns contra os outros. Portanto a revolta não vai ser a ruptura de um sistema pacífico de leis por uma causa qualquer. A revolta vai ser o reverso de uma guerra que o governo não para de travar. O governo é a guerra de uns contra os outros; a revolta vai significar a guerra dos outros contra uns (FOUCAULT, 2016, p. 91).

De acordo com Foucault (2015) o poder que está contido na relação de força é estabelecido perpetuamente através de uma espécie de guerra silenciosa, nas instituições, nas desigualdades econômicas, na linguagem e até no corpo dos indivíduos. Foucault entende que a política é a sanção e a reprodução do desequilíbrio das forças manifestadas na guerra. Essa guerra, no sentido de disputa física, passa para o campo das ideias transformado em sistema político capaz de estender os efeitos de uma guerra e a criação de novas armas, o que ele chamou de juízes. Então, o princípio da política seria a batalha.

Destarte, faz-se necessário retomar a teoria da dominação para resgatar a ideia de que nesse esquema legal se revela um jogo sutil de dominação que coloca em xeque as intenções da própria legislação educacional. Isso quer dizer que precisamos não tomar a lei como um cristal, nem como fim último, mas compreender que ela é instrumento de dominação.

Esse percurso sobre os estudos de Foucault é necessário para observarmos que o poder não é outorgado por nenhuma lei, pois ele não se transfere, nem se doa, nem sem troca, mas o sujeito o possui e o exerce. Grosso modo, o que fica presente é o uso da lei como instrumento de dominação principalmente numa sociedade na qual a judicialização é fortemente arraigada. Afirmamos que a gestão democrática não é a possibilidade de “divisão” do poder outorgado por uma lei, mas a possibilidade de agir na coisa pública, com fundamento no princípio do interesse público⁸.

É a vinculação com o interesse dos indivíduos inseridos numa comunidade que justifica a atuação estatal garantidora e protetora dos direitos e garantias fundamentais, evitando, por via de consequência, possíveis práticas injustificadas e indesejadas por parte das autoridades públicas envolvidas e responsáveis pela administração da *res pública* (BAPTISTA, 2013, p.58).

Diante dessa possibilidade de representar o interesse público, há necessidade de indivíduos bem preparados para tal espécie de jogo, com jogadores capacitados para guiar a conduta dos outros, trata-se de uma “arte de jogar” cujo objetivo é o bem comum. Nesse sentido, é mais do que fazer prevalecer a vontade do vencedor, como numa batalha, pois busca-se assunção de uma postura ética; significa representar o interesse público, atender às necessidades fundamentais ao invés de propriamente impor a vontade dos vencedores.

Para Bampi (2002, p. 135), usar a linguagem da guerra, da batalha e da luta fazia com que as formas de poder pudessem identificar-se com dominação, remetendo a uma concepção insatisfatória e politicamente ingênua de poder. Porém, ao mesmo tempo em que reconhece que “não há relação de poder sem resistência”, Foucault (2015) afirma que toda a relação de poder implica uma estratégia de luta. Podemos concluir com isso que a mera aplicabilidade da lei traz à tona elementos de uma guerra, com todo seu histórico de violência e imposição. Melhor seria se desse lugar a um jogo cujas armas são conhecidas, com jogadores livres, dispostos por uma postura ética, objetivando o bem comum, a não exclusão, extirpando qualquer forma de homogeneização e sujeição para fomentar a possibilidade do indivíduo estabelecer uma ética de si e o cuidado com outro, como forma de resistência.

A gestão democrática, que surge nessa visão, possibilita que indivíduos de diversos segmentos da sociedade representem o interesse público, não como guerreiros que se impõe pela força, mas como sujeitos éticos. Diferentemente da batalha onde há imposição da vontade do

⁸ MELLO JÚNIOR apud GRIFFIICH, p. 292, busca identificar interesse público pelos seus fundamentos éticos. “O conceito de interesse público nos leva indubitavelmente a investigar os critérios acerca do bem-estar geral e este último postula valores”.

vencedor, o princípio da gestão democrática requer a supressão da vontade individual e pelo bem-estar geral. Em razão disso, é preciso olhar além dos aspectos formais e das decisões pautadas tão somente na vontade da maioria. Numa gestão democrática o que se visa é o bem comum, o respeito a todos os sujeitos (inclui os vencidos) e resistir a toda forma de autoritarismo. A gestão democrática como fundamento administrativo precisa de indivíduos que estabeleçam um trabalho de si sobre si, comprometido com o outro, estabelecendo uma ética de si, que utiliza as armas disponíveis adequadamente para jogar bem o jogo. Esse cuidado de si se volta para a condução da sua própria conduta, “as quais se manifestam como discursos carregados de preceitos de moral, em princípio, exteriores aos sujeitos, mas que devem constituí-lo por meio da produção da subjetividade” (FERNANDES, 2012 p. 79).

A ação individual, mas que em decorrência da relação com outros membros pode delimitar e conduzir a forma de participação. Desse modo, quando se refere à supressão da vontade individual, mesmo que o sujeito não esteja visando o bem comum em suas ações, acaba sendo obrigado a agir como deve em razão e representando o interesse público.

O sujeito que participa do CACS-FUNDEB acaba estabelecendo uma ética de si, procura ter uma noção que está representando o interesse público e, portanto, precisa ultrapassar a barreira da individualidade para pensar no bem comum. Participar não está relacionado ao exercício de um poder concedido, mas faz parte da própria dinâmica do poder associado à resistência.

Consoante Bampi (2002, p. 144), “a resistência não busca confrontar o inimigo para impor a derrota, ela não busca a vitória, não se empenha em batalhar, muito menos na guerra”. Mas é por meio de estratégia que busca desarmar o inimigo com suas próprias armas, desregulando as próprias regras da guerra. A resistência está relacionada com a experiência de subjetivação e com a experimentação da liberdade e se revela como revolta, contraconduta às normas, estratégias de poder e do saber que nos leva a experimentar novas formas de pensamento.

A liberdade “exige coragem para tirar da nossa própria raiva, em relação ao inaceitável a fim de reunir a energia necessária para combatê-lo. Ela requer coragem para “redirecionar o poder de existir que é liberado pela própria indignação combativa de alguém para cultivar e multiplicar poderes dignos de existência. Tudo isso requer um sentido de risco e perseverança. E a resistência, como ética, não é nada além da coragem de liberdade” (PROUST, 2000a apud BAMPI, 2002 p. 144).

A participação está associada à prática, à aprendizagem, como princípio pedagógico que contém em seu interior a resistência. Para Gadotti (2014, p.1) “a gestão democrática não é só um

princípio pedagógico; é também um preceito constitucional” com base em dois pilares: a democracia representativa e a democracia participativa (direta), ambas se fundamentando na democracia. Contudo, é através do ato de participar que o indivíduo exercita sua liberdade e resiste. Importante destacar que o ato de participar não está ligado apenas à ideia de fiscalização, como se difundiu, mas como estratégia de mudança da organização política, econômica, da administração corrupta e, acima de tudo, dos indivíduos. Assim, a participação vista como resistência busca provocar mudança social, política e administrativa.

Uma das características da gestão democrática é a sua tentativa de efetivar mecanismos de democratização da gestão. Trata-se de uma medida política que segundo Gadotti (2014, p.8) não deve ser entendida como “prática participativa e descentralização do poder, mas como radicalização da democracia, como uma estratégia de superação do autoritarismo, do patrimonialismo, do individualismo e das desigualdades sociais”. Gadotti eleva a participação como sustentáculo de um projeto de nação baseada em participação popular que requer indivíduos atuantes e qualificado. Todavia, não podemos esquecer do caráter pedagógico da participação, pois ela estabelece uma dinâmica produtiva como prática da liberdade e está envolvida intimamente com a produção de saber. Nesse sentido, a sociedade civil se fortalece na medida em que não se encontra à parte dos assuntos de interesse social, uma vez que se responsabiliza, faz escolhas e, conseqüentemente, resiste. Resistência e participação são indissociáveis.

A inserção, cada vez maior, da participação como pilar de sustentação da gestão democrática está associada à crise da democracia participativa. Vivemos, atualmente, uma certa crise da representatividade e ascensão da participação, graças à *internet*, com acesso à informação e opinião pública, interferindo com eficiência nas decisões políticas, sociais e econômicas, dentre outras. Essa crise da democracia representativa, especialmente no CACS-FUNDEB tem como fundamento práticas meramente processuais e a prevalência de interesses individuais sobre o público. Tais práticas são observadas, por exemplo, quando representante de determinada categoria pauta sua decisão exclusivamente com base em interesse próprio ou do grupo ou visa cumprir o rito processual na averiguação contábil em detrimento de discussões de interesse público.

Em relação ao rigor procedimental-técnico há um agravamento, pois, exclui a possibilidade de discussões e resolução de problemas em favor do cumprimento de formalidade, reforçando a ideia de uma representatividade legal. Nesse sentido, a lei é grande responsável é a

fonte geradora desse rigor técnico e da ritualização das práticas. Todavia, a lei ao mesmo tempo em que engessa as práticas, exige participação; trata-se de utilizar o mesmo mecanismo de dominação para permitir a inserção do sujeito como representante da coisa pública e desse modo, desarmar o inimigo com suas próprias armas.

Cruz (2010) salienta que o modelo de Democracia Participativa não dá ênfase no ato final de adoção de decisões políticas, mas no processo de decisão que levam posteriormente às decisões definitivas. É pensar a participação social diferente daquilo que verificamos nas entrevistas com membros do CACS-FUNDEB que atuaram como burocratas, aprovando notas, balancetes e contas, em detrimento do acompanhamento da aplicação dos recursos ou discussões acerca das políticas públicas, entre outros aspectos importantes para a comunidade.

A participação é uma forma de resistência, produz saber e busca guiar o comportamento dos outros, por essa razão, é bom que haja pessoas qualificadas para o exercício da cidadania, educação política associada às práticas de “boa governança”, transparência na gestão dos recursos por parte do Estado e responsabilidade dos agentes; tudo isso colabora para o fortalecimento da democracia e incide diretamente nos processos de subjetivação.

A Constituição Federal de 1988 instituiu a participação popular, mas a sua implantação real depende de mecanismos apropriados para o seu exercício. Uma verdadeira democracia busca facilitar a seus cidadãos a informação necessária para a defesa de seus direitos e a participação na conquista de novos direitos. Numa visão transformadora, a participação popular objetiva a construção de uma nova sociedade mais justa e solidária (GADOTTI, 2014).

Simões (2011) afirma que a participação popular na gestão pública, após vinte anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda é insuficiente, pois ela precisa ser encorajada e se dará através de um processo gradual da construção da consciência da cidadania ativa. Contudo, acreditamos que a tomada de consciência não é suficiente para que haja mudança, pois segundo Foucault “a consciência não é suficiente, pois ela é produzida juntamente com o sujeito”, ou seja, a sociedade disciplinar utiliza mecanismos em que a consciência não liberta, na medida em que trata de uma racionalidade de uma arte de governar voltada para o Estado que tem na população seu objeto, na economia seu saber mais importante e nos dispositivos de segurança seus mecanismos básicos. Pactuamos com Proust (2000) ao afirmar que a participação é uma forma de resistência mais ligada ao campo da experiência da subjetivação e experimentação da liberdade do que tomada de consciência propriamente dita (FOUCAULT, 2014).

A questão apresentada aqui é: há possibilidade de sair dessa situação? Se afirmarmos positivamente, reforçamos a ideia da existência de uma outra situação, na qual a dominação não exista, ou seja, uma dada configuração social em que não haja dominação. O que não nos parece possível, pois o poder está presente nas relações e, por conseguinte, outras situações de dominação serão tecidas.

Assim, não basta saber apenas sobre a existência do poder, mas conhecer as formas de resistências. Nesse sentido, Foucault (2014) nos reporta para o indivíduo, para o modo de resistência singular, confrontando os mecanismos de dominação e até se utilizando deles, como por exemplo, a lei. O reconhecimento da existência da dominação não possibilita transportar para outra situação em que não haja dominação, mas possibilita a propositura de resistência e lutas individuais.

Foucault (2014) menciona que a tecnologia de dominação acontece, também, na esfera micro, com objetivo de constituir seres dóceis e úteis para que não se compreenda essa dinâmica. A relação de dominação é tão engendrada que perpassa a esfera da consciência. O que Foucault entendeu foi o deslocamento do poder normalizador e da sujeição para a subjetivação, na qual o sujeito é construído a partir das práticas subjetivadas.

Por ser impossível o controle total de todos os indivíduos, algo escapa, modifica o modo de ver, de sentir, de se relacionar com a verdade. Nessa ótica, mesmo que haja colonização do CACS-FUNDEB, mesmo que os membros sejam vigiados, ainda é possível surgir nas relações uma resistência, obrigando o Poder Público agir de outra forma e isso é benéfico para o fortalecimento dessa política de inserção popular de conselhos.

No que se refere às práticas, o sujeito que participa, rompe com normalização do comportamento esperado. Contudo, não causa estranheza se essas práticas forem, aos poucos, naturalizadas e absorvidas pelas políticas de Estado, como por exemplo, a regularização das práticas participativas conforme observamos na Constituição Federal de 1988 em dispositivos como art. 37 § 3º; art. 74 § 2º; art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206 VI, entre outros. Por alto, duas situações estão presentes: a primeira é a utilização da lei como mecanismo de dominação e a outra é a utilização desse mesmo mecanismo para resistir à dominação de modo que o indivíduo, no simples ato de exigir seu direito de participar, tem um comportamento não esperado, ou seja, sai da normalidade.

Não podemos nos esquecer da importância da participação social, pois o caráter gestacional democrático corrobora para mudanças das práticas autoritárias da Administração

Pública e para a aproximação social daquilo que entendemos ser crucial à gestão democrática. Entretanto, essa participação representativa presente no CACS-FUNDEB não está livre de falhas que possibilitam a inserção de interesses próprios ou contrários à grande parte dos representados, podendo se aliar à política estatal de colonização dos mecanismos de participação popular e produzindo discursos demagógicos sobre gestão democrática.

Apesar das dificuldades advindas da representatividade, o CACS-FUNDEB é um avanço oriundo dos movimentos sociais por maior participação. Contudo, em educação assim como em outras áreas, foi fortemente difundida a ideia de conselhos como instrumentos fiscalizadores de ação do Estado. Acreditamos que esse pensamento é equivocado, pois os conselhos são espaços privilegiados de debates sobre assuntos de interesses públicos. Diferentemente do aspecto meramente fiscalizatório, há necessidade de ampliar essa visão reducionista na qual a população tem papel de vigiar ou dar anuência aos atos do Poder Público.

Persistir na visão meramente fiscalizatória dos conselhos é fortalecer a visão da sociedade civil como “Contra-Estado”, cuja função está associada à fiscalização, acompanhamento da administração pública, ao invés de representante do interesse público.

Cabe aqui destacar que, conceitualmente, a sociedade civil⁹ seria a esfera dos interesses privados, dos proprietários, segundo Locke, na qual se localiza o mercado. Hegel, percebendo a contradição histórica que opunha ao poder estatal, como realidade moral e a sociedade civil onde se encontrariam os interesses particulares, vê na forma final do Estado moderno à síntese que realiza a integração dos interesses particulares e as públicas no seio de sua unidade. Esta universal contradição entre interesse do Estado, como *res publica* e sociedade civil como esfera dos interesses privados é necessária para que se compreenda os objetivos da gestão democrática que não se encontraria na esfera da sociedade civil como se costuma definir, mas na sua condição de representante do interesse público, da coisa pública, isto é, a *res publica*.

Desse modo, o interesse público é visto como um dos objetivos da gestão democrática que impõe obrigação ao Estado (na execução das políticas públicas) pautar todas suas ações no nele, necessitando, assim, a participação do povo. Portanto, a administração que abarca tal princípio afasta-se da ideia de Estado totalitário, potencializa o acesso às informações com eficácia e transparência e busca atender as necessidades da população.

[...] É inconcebível que um Estado, que se denomina um Estado Democrático de Direito se enclausure em uma redoma que onde o espaço público impeça os setores interessados e os movimentos sociais, por meio da participação da

⁹ Este tema supõe aprofundamento nos escritos de Locke e Hegel, trabalho que desenvolveremos em outras pesquisas futuramente.

sociedade, de serem sujeitos no contexto da gestão pública brasileira (OLIVEIRA, 2013, p. 4).

De fato, o Estado Democrático não compactua com ações autoritárias do Poder Público. Pensar na gestão democrática é pensar nas políticas voltadas à população, no interesse público, de todos que vivem na comunidade, pois se administra para todos e não para um determinado grupo ou para a maioria. Daí a importância de indivíduos atuantes, politizados, livres e que participem das decisões como representantes do interesse público de fato. Seguimos o pensamento de Bresser Pereira (1995, p.5) no sentido de que o Estado é uma parte da sociedade, trata-se de uma “estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo que dela faz parte”. Busca-se a ideia de que o Estado é resultado da necessidade de determinadas condições política que em determinado momento assume o caráter de país soberano constituído por uma sociedade civil e pelo Estado.

Sociedade civil é constituída pelas classes sociais e grupos, que têm um acesso diferenciado ao poder político efetivo, enquanto que o Estado é a estrutura organizacional e política, fruto de um contrato social ou de um pacto político, que garante legitimidade ao governo. Em outras palavras, a sociedade civil é o povo, ou seja, o conjunto dos cidadãos, organizado e ponderado de acordo com o poder de cada indivíduo e de cada grupo social, enquanto que o Estado é o aparato organizacional e legal que garante a propriedade e os contratos (PEREIRA, 1995, p. 5).

A sociedade civil pode ser considerada como o povo organizado, objeto sobre o qual o Estado exerce seu poder, mas é também e seu elemento constitutivo, ou seja, “a sociedade civil engloba todas as relações sociais que estão à margem do Estado mas que exercem algum tipo de influência sobre ele” (PEREIRA, 1995. p. 10).

Os conselhos são constituídos por seguimentos da sociedade e pelo governo na forma da lei e carregam em seu interior a ideia de espaço de inserção social, como por exemplo, o CACS-FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006 e regulamentado pela Lei nº 11494 de 2007 e pelo Decreto nº 6253 de 2007, tem natureza contábil e visa a fiscalização e acompanhamento dos recursos destinados à educação. Apesar de se tratar de um colegiado consultivo, as opiniões de seus membros enquanto representantes da comunidade podem influenciar as decisões governamentais, indo muito além da função de acompanhamento e controle social. Mas para isso, requer mudança do Poder Público no sentido de não enxergar nele um adversário cujo objetivo é apontar ilegalidades, muito menos seus membros utilizá-lo como ferramenta a uso do interesse particular.

De modo geral, o CACS-FUNDEB é um conselho apartado das decisões das políticas públicas, tanto na formulação como na execução. Conforme podemos perceber nos trechos das entrevistas de integrantes do colegiado, suas atividades se resumem exclusivamente na verificação contábil (segue rigor da lei). Esse modo de se relacionar com a esfera civil que afasta a participação social é característico de administrações com resquícios totalitários que visam reduzir as atividades do conselho a procedimentos burocráticos estabelecidos em lei, passando a sensação de que a administração, ao cumprir as determinações legais, está exercendo suas atividades com eficácia e envoltas pelo princípio democrático. Essa “roupagem” de democracia não está em consonância com o princípio do interesse público, pois se retirou um elemento essencial, a participação real do povo.

Visando possibilitar maior participação do CACS-FUNDEB, a lei 11494, de 19 de junho de 2007, introduziu dispositivos que concedem um pouco mais de poder decisório e autonomia ao colegiado, como os artigos 24, 25, 27, 30, 37 e 38. Tais artigos se referem à autonomia e as ações desempenhadas pelo Conselho do FUNDEB que não eram regulamentadas pela lei anterior. Esse “empoderamento” ainda é insuficiente para atuação efetiva dos representantes da sociedade local se tomamos como exemplo o Conselho Municipal, cuja importância também está associada ao caráter deliberativo. Mesmo aqueles conselhos mais bem estruturados, composto por representantes com relevantes conhecimentos e providos de certa autonomia, acabam sendo peças do jogo instrumental de preenchimento de relatórios ou reféns da vontade de outros órgãos para dar seguimento às investigações de suspeita de corrupção, por exemplo.

A participação popular na gestão pública é um princípio político-administrativo apresentado, muitas vezes, em resposta às desconfianças dos poderes públicos e auxiliar na construção de uma cidadania ativa. Por isso, mecanismos legais que abrem caminho à participação popular se fundamentam no princípio do interesse público, nos quais “atores governamentais e não-governamentais tomam parte de um processo político sobre um assunto de natureza pública” (MILANI, 2008, p. 574).

De acordo com Melchiorretto (2009) não basta ao indivíduo estar em espaço geográfico, mas ele é convidado a viver ativamente na construção deste espaço, assumindo determinados valores e posições que favorecerão uma melhor possibilidade de vivência, tanto dos governados como dos governantes. A participação é capaz de romper a normalização e representa resistência, mas a qualidade potencializa sua importância dentro do jogo de poder.

Entendemos que a criação de mecanismos de controle das ações públicas não é suficiente para coibir a corrupção ou garantir maior eficiência e eficácia à gestão pública. A sociedade precisa estar presente e se sentir parte da administração, principalmente no que tange às tomadas de decisões, pois elas só são possíveis se estiverem presentes elementos suficientes para formar a convicção dos sujeitos que compõem o colegiado. Para tanto, o princípio do interesse público precisa estar associado a outros princípios constitucionais da administração pública, tais como a publicidade, a transparência e legalidade, entre outros.

Neste sentido, a administração pública que se propõe a prática da gestão democrática favorecerá a participação pública e incentivará à formação de conselhos atuantes, por reconhecer o papel de destaque na democratização administrativa e como espaço de atuação popular na administração pública.

Os conselhos são espaços privilegiados de práticas do exercício da cidadania ativa. Barbosa (2012) entende que “os conselhos podem constituir espaços que possibilitem uma atuação menos burocrática mais próxima à realidade dos interesses da sociedade, por meio da conquista de sua autonomia”.

O sentido da autonomia é a possibilidade democrática em que a verdade é de si para si, constituindo o sujeito histórico, referência e campo de investigação, elevando o saber à condição de coisa pública, desejo e evidência de um saber transparente e comunicável a todos. A autonomia é um desejo que se concentra em um projeto fundado na legitimidade de um debate sobre o legítimo e o ilegítimo, em que democratizar atos e ações é fazer da própria essência da democracia uma obra por fazer, um processo permanente de invenção e reinvenção (CARDOSO NETO, 2006, p. 44).

A autonomia é base para o exercício democrático, expressa o direito de cada um defender a sua opinião e desejos próprios. Segundo Riscal (2009, p. 53), “um dos aspectos essenciais para a realização da democracia é compreender que ela só se realiza se os indivíduos forem autônomos”. A autora afirma que a autonomia é um processo de constante e permanente ação dos indivíduos em relação aos demais.

Para Cardoso Neto (2006, p.55), uma sociedade efetivamente democrática supõe lutas cotidianas para superar as armadilhas de um Estado autoritário que manipula os processos de participação. Para ele, a democracia é uma espécie de laboratório que busca novas formas de ser e de se relacionar com o mundo, a fim de “superar a falsificação do consenso e do desencanto, transforma-se em mediadora de um caráter criativo que alimenta um processo aberto à liberdade, à universalização de perspectivas e expectativas, que cria elos de continuidade social”.

Até o presente momento estamos discutindo sobre a participação popular na gestão pública na efetivação da gestão democrática. Debateremos, ainda que brevemente, sobre a importância de mecanismos que colaboram para que o Estado, no exercício e na elaboração de suas políticas, se pautem nos princípios constitucionais e, principalmente, no interesse público.

Nessa perspectiva, o fortalecimento da participação social colabora para a gestão democrática refutando a instrumentação da vontade ou da imposição de um agir mecânico, ou seja, não há possibilidade de participação real com decisões democráticas se os sujeitos não forem autônomos. Assim, a discussão acerca da autonomia está diretamente relacionada à própria construção da democracia, como resultado de um processo em constante construção.

O agir com autonomia é essencial para práticas democráticas dentro do CACS-FUNDEB, ou seja, o sujeito se quer fazer representar com base no princípio do interesse público deve romper ações homogeneizadoras que visam condutas normalizadas, pastoreadas. Esta condução, inspirada no poder pastoral cristão requer uma vigilância constante para a manutenção do poder. Ora, o que propomos com tudo isso é levantar algumas questões: a gestão democrática não estaria contaminada com essa vigilância quando se propõe apenas fiscalizar o Poder Público? O comportamento dos sujeitos que compõem o CACS, a legislação, etc., buscam a participação democrática ou estamos incessantemente vigiando as ações uns dos outros?

Entendemos que as “novidades” legislativas, bem como as “tecnológicas” de participação social, por um lado facilitam o fortalecimento da gestão democrática, mas podem ser ferramentas para manutenção de mecanismos de controle¹⁰. O que se vê em nome da democracia e do exercício da cidadania são práticas de governar fixadas na busca incessante de vigilância dos atos ora dos governantes, ora dos governados. O exemplo dessa prática são os conselhos que, atualmente, desempenham papel de controle em detrimento de participação das decisões que afetam a sociedade local e que representam o “olho” do governo, devido à sua constituição e práticas.

Rocha (2008, p. 134) salienta que a participação social sofreu um duro golpe com o advento da ditadura militar, com fechamento dos canais formais de manifestação e diálogos, surgindo *a posteriori* uma *cidadania regulada*, na qual a “União centralizava a execução dos programas sociais e unificava sob seu controle os recursos e serviços, potencializando, assim, a

¹⁰ DELEUZE, G. **Conversações**, 1972 - 1990. v. 1. 34 Literatura S/C Ltda., p. 219, 1992. “Foucault situou as sociedades disciplinares nos séculos XVIII e XIX que atingiram seu apogeu no início do século XX”, mas foram substituídas pelas sociedades de controle, onde o poder é invisível e se opera entre os sujeitos e no próprio sujeito. Já nas sociedades de disciplina havia sempre um recomeço em andamento - por exemplo, da escola à caserna, da caserna à fábrica).

intervenção estatal e ampliando o alcance da gestão governamental”. Em contraponto à centralização estatal, movimentos sociais se intensificaram exigindo reavaliação da relação sociedade civil e Estado, culminando em legislações para atender as reivindicações sociais, como por exemplo, CAE, CACS-FUNDEB, etc.

A exigência social para dialogar e participar da vida política do país acabou sendo absorvida pela Constituição Federal de 1988 com a inserção de vários mecanismos de participação popular nos processos decisórios em todas as esferas de governo. Houve uma disseminação de experiências de participação popular, afetando principalmente as políticas locais, implantação de conselhos deliberativos e consultivos, com o intuito de reforçar a ideia de gestão democrática com decisões avaliadas e aceitas pela população.

A inscrição de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas *institucionalidades* em mudar a cultura política do país, introduzindo novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado no tocante às políticas sociais (ROCHA, 2008, p. 136).

Atualmente, as políticas sociais brasileiras, como por exemplo, saúde, educação, meio ambiente, contam com espaços institucionalizados de participação social, mais especificamente os conselhos. Buscou-se com isso, ampliar a interlocução com movimentos sociais e Estado, com o intuito de garantir maior legitimidade revestindo as decisões governamentais de uma certa aprovação popular.

Contudo, com fundamento nas entrevistas dos membros do CACS-FUNDEB, observou-se que a participação popular está mais voltada para garantia da governabilidade do que um canal de interação Estado-sociedade pautado no interesse público; Pires (2014) destaca que nas últimas décadas os diferentes tipos de processos participativos têm sido percebidos pelos gestores como formalidades. Os conselhos, diante dessa ótica, apesar de possuir, também, competência de controle e fiscalização, ficaria prejudicado caso se restringisse tão somente a isso, o que poderia levar ao descrédito como mecanismos de participação; “é possível especular que, provavelmente, os atores sociais não depositem tantas expectativas de influência nas decisões políticas por meio de processos como audiências e consultas públicas”, pois na prática há predominância das ideias e decisões do Poder Público e excesso de formalidades processuais, tais como verificação de notas, planilhas, cumprimento de metas, no desenvolvimento das ações cotidianas dos colegiados (PIRES, 2014, p.195).

O formalismo acaba, muitas vezes, por enfraquecer essa dinâmica de pertença dos sujeitos como parte interessada na gestão da coisa pública. Essa prática permite ritualizar formas democráticas, tanto em relação à escolha dos membros, como nos procedimentos para tomada de decisões entre os conselheiros (BARBOSA, 2006). Silveira (2006, p. 194) enfatiza que essa lógica de cunho liberal, fortemente marcada pela institucionalidade e tecnicista, “torna impermeável a participação efetiva e transformadora da sociedade civil, esvaziando, com isso, os conflitos existentes no interior da sociedade”.

Nesse sentido, o Poder Público se utiliza do cidadão como instrumento de dominação porque assegura legitimidade às ações estatais. Segundo Foucault (2008b, p. 402), a sociedade civil é um “conceito de tecnologia governamental cuja medida racional deve indexar-se juridicamente a uma economia entendida como processo de produção e de troca”. A sociedade civil presente no CACS-FUNDEB está mais próxima aos mecanismos de controle e apoio às políticas de governo do que à possibilidade de escuta das vozes sociais.

Todavia, não há como negar a importância dos conselhos como espaço de inserção popular na democratização da gestão. Ao participar o indivíduo pode resistir à normalização, se relaciona com saberes, produz verdade e resiste.

Neste capítulo buscou tratar o CACS-FUNDEB como ferramenta institucionalizada de participação popular que pode tanto ser utilizada pelo Estado para dominar, como pelos indivíduos ao inverter a dinâmica estabelecida legalmente. Ao se utilizar do colegiado, o sujeito se relaciona e produz saberes que podem afirmar o esquema de dominação, legitimando tal prática, como também pode resistir.

3. O CACS-FUNDEB: TERRITÓRIO DE POSSIBILIDADES DE PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS

O CACS-FUNDEB é um espaço de múltiplas relações com a insistente tentativa de colonização pelo Poder Público, o que equivale a dizer que nele se joga um jogo de cartas marcadas; contudo, as possibilidades de práticas quiçá democráticas estão postas sobre a mesa. Tanto existem práticas que cancelam e fortalecem o poder e evitam, o controle de fato, como podem emergir resistência por meio do exercício parresiástico de dizer-a-verde. Essa dinâmica provocada pelo cuidado de si implica uma dimensão ética contribuindo para autonomia e modificando o comportamento dos outros. Neste capítulo, abordaremos essas possibilidades e as relações de força e resistência.

3.1. Da criação do fundo ao conselho de controle social

A Emenda Constitucional nº 14 de setembro de 1996, regulamentada posteriormente pela Lei 9424 de 24 de dezembro de 1996 e do Decreto n. 2264 de junho de 1997, cria o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério). Implementado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998, trouxe uma sistemática da redistribuição e utilização de recursos destinados ao Ensino Fundamental (1ª a 8ª séries do ensino fundamental) entre os governos estaduais e os municipais, com base no número de alunos atendidos. Esse Fundo despertou interesse popular e esperança de melhoria na qualidade do ensino e na valorização profissional, mas que a *posteriori* se revelou insuficiente, atrelado à uma política de descentralização confusa,

O Fundo tem natureza contábil, com tratamento parecidos aos FPE (Fundo de Participação dos Estados) e FPM (Fundo de Participação dos Municípios), o que significa que os repasses eram automáticos, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente. O FUNDEF viveu entre 1997 a 2006, sendo posteriormente substituído pelo FUNDEB instituído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006 e regulamentado pela Lei n. 11494 de 2007.

O FUNDEF, conforme Manual de Orientação de 1998¹¹, por se tratar de um Fundo, é definido como produto de receitas específicas por lei, que se vinculam à realização de objetivos relacionados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e na valorização do magistério, excluindo outras modalidades.

O FUNDEF era composto pelos recursos vinculados pela Constituição Federal e outros provenientes dos próprios Estados e Municípios, originários de fontes já existentes. As receitas do Fundo eram constituídas de 15% do FPE (Fundo de Participação dos Estados), FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e IPIexp (Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações).

Conforme Amaral (2012) os recursos associados ao FUNDEF no ano de 2006 foram de R\$ 43,42 bilhões para atender a um total de 29.814.686 alunos matriculados no Ensino Fundamental. A nova legislação que formou o FUNDEB, além de vincular e estabelecer critérios legais determinou valor mínimo a ser investido por aluno/ano. Em 1998 o valor por aluno era de R\$ 315,00 (trezentos e quinze reais); por sua vez, no ano de 2015, o valor mínimo nacional por aluno foi de R\$ 2.545,31 (havendo diferenciação por Estado), segundo a Portaria Interministerial nº 8, de 5 de novembro de 2015¹².

Podemos constatar que o Fundo é constituído por impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou seja, tributos arrecadados diretamente por cada ente federado e por outras fontes de captação de recursos para a educação definidas na Constituição Federal e na LDB, como por exemplo, contribuições sociais. Dentre as contribuições sociais relacionadas à garantia do direito à educação está o salário-educação. De acordo com o parágrafo 5º do art. 212 da Constituição Federal, a educação básica pública tem como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas individuais ou sociedades que assumem o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como empresas e demais entidades públicas ou privadas, vinculadas à Seguridade Social, salvo as exceções previstas em lei, sendo 2,5% sobre o total de remunerações pagas aos empregados segurados no INSS.

¹¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: Manual de Orientação. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/mo.pdf> > Acesso em 26 set. 2016.

¹² Ministérios da Educação e da Fazenda baixam portaria interministerial estipulando a revisão das estimativas das receitas do Fundeb para o ano 2015. Disponível em: https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UriPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=PIM&num_ato=0000008&seq_ato=000&vlr_ano=2015&sgl_orgao=MF/MEC&cod_modulo=9&cod_menu=940 > Acesso em 26 set. 2016.

Convém destacar ainda que, para efeito de constituição do Fundo, a Lei 10832/2003, alterou o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da lei 9424 de 1996, e o art. 2º da lei nº 9766 de 1998, definindo a quota estadual e municipal, baseada na proporção do número de alunos matriculados no Ensino Fundamental nas respectivas redes de ensino. Essa quota leva em consideração o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação. A referida lei retirou a “discrecionabilidade” no repasse dos estados, além de aumentar os recursos do Fundo. Segundo FNDE, em 2003, a arrecadação bruta do salário-educação ultrapassou os R\$ 4 bilhões, dos quais R\$ 1,6 bilhão correspondia à quota federal e R\$ 2,6 bilhões, à quota estadual e municipal.

De acordo com a Lei nº 10832 de 03, o montante da arrecadação do salário-educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), calculado sobre o valor por ele arrecadado, é distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) da seguinte forma: 10% serão distribuídos para a União, sendo que dos 90% restantes, 1/3 vai para a União que tem a incumbência de o utilizar para na universalização do ensino fundamental, por meio do FNDE e buscando reduzir os desníveis socioeducacionais existentes entre municípios, estados e Distrito Federal e regiões brasileiras. Enquanto que os outros 2/3 se referem à quota estadual e municipal, conforme o número de alunos matriculados no ensino fundamental, utilizando mecanismo de transferência direta de recursos financeiros.

Oportuno ressaltar que, a princípio, o Fundo albergou apenas o Ensino Fundamental. Em 2007 a legislação educacional de financiamento se modificou para atender à demanda social e, conseqüentemente, um caminho linear para abranger outras modalidades da educação básica, como a Educação Infantil, o Ensino Médio, a Educação de Jovens e Adultos, a Educação Indígena, a Educação do Campo e Profissional. Portanto, o FUNDEF transformou-se em FUNDEB procurando solucionar problemas do fundo anterior, principalmente no que concerne ao financiamento e a questão custo-aluno-qualidade inicial (CAQi), que não ocorreu até o presente momento.

Sobre o FUNDEF, cabe ainda ressaltar que ele não inseriu recursos novos para a educação, apenas possibilitou a redistribuição entre Estados e Municípios de impostos e transferências daqueles já vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), ou seja, 25% de Estados e Municípios, nos termos da CF/88. Soares (2011, p. 47) constata que o Fundo proporcionou uma “subvinculação (60% de 25% = 15%) dos impostos e transferências, ou seja, o FPM, EPE, IPI, Exp, ICMS e a LC 87/96 que inclui os recursos relativos à

desoneração de produtos exportados” e à União a competência de assegurar o valor mínimo por aluno/ano, onde não for alcançado.

Davies (2006, p. 755) salienta que a política de fundos formais agrava a fragmentação da educação por privilegiar um nível de ensino, no caso do FUNDEF, o Ensino Fundamental. O autor explica que “a educação não pode ser pensada em pedaços, como se uma parte (a graduação e a pós-graduação, por exemplo) pudesse funcionar bem sem as outras (a educação básica, por exemplo)”. Para ele os fundos apresentam problemas porque tomam como referência apenas uma parte das receitas dos governos, como por exemplo, os impostos, que por serem fixos, podem apresentar uma certa fragilidade, além de acirrar o corporativismo dos trabalhadores da educação por deixarem de fora dos 60% os demais trabalhadores da educação (funcionários da escola).

Alguns dos problemas encontrados no FUNDEF foram solucionados pelo FUNDEB, como acréscimo de 5% dos impostos do FUNDEF, passando de 15% para 20% (ICMS, FPE, FPM, IPI-exportação e LC nº 87/96), inclusão de outros impostos, tais como IPVA, ITCM e ITR e atendimento à educação básica (compreendendo desde a creche até o Ensino Médio). Todavia, ainda é necessário observar os impactos do fundo em municípios pequenos e dependentes do FPM, bem como se os 60% do seu montante destinado para remuneração dos profissionais do magistério resulta numa “valorização”.

O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e, posteriormente, regulamentado pela Lei Federal nº 11.494/2007, alterada pela Lei 12695/2012 e pelo Decreto nº 6253/2007 para substituir ao FUNDEF que vigorou entre 1998 a 2006. Trata-se de um fundo especial de natureza contábil com vigência de 14 anos cujo objetivo é ampla a redistribuição de recursos vinculados à educação no país para atender todas as etapas e modalidades de ensino, bem como garantir aos entes governamentais recursos financeiros com base no número de alunos matriculados. Segundo o Manual de Orientação do FUNDEB, fornecido pelo FNDE de 2009, trata-se da possibilidade não só de ampliação ao atendimento, porque o fundo tem relação direta com o número de matrículas, mas de busca pela melhoria qualitativa do ensino oferecido.

O Fundo é formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios cuja vinculação à educação é explicitada no art. 212 da Constituição Federal de 1988. O próprio Manual de Orientação do FUNDEB de 2009 explica que o total de alunos matriculados na rede pública será considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos Estados,

Distrito Federal e Municípios para formação do fundo deverá atingir o patamar de 20%, calculados sobre os impostos indicados no ANEXO II - FUNDEB. Infelizmente o CAQi ficou de fora dessa legislação, vinculado apenas ao valor do financiamento por aluno à matrícula.

Importante apontar que a Emenda Constitucional 59 reduz anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas¹³ da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Conforme podemos verificar no art. 76 § 3º:

Art. 76 § 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no **caput** deste artigo será de 12,5 % (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011 (BRASIL, 2009).

Em termos financeiros, houve ampliação da “educação básica” obrigatória, o que exigiu incrementos no financiamento da educação pública principalmente em nível municipal. O objetivo de tais políticas de financiamento foi assegurar o acesso e a permanência dos alunos entre quatro a dezessete anos na escola. Contudo, essa expansão do acesso à educação nunca esteve atrelada ao CQA; impossibilitando o cumprimento de uma educação de qualidade e valorização dos profissionais da educação.

Observando a complexa legislação e elementos que constituem o FUNDEB, é necessário acentuar que além da introdução de instrumentos de descentralização institucional e financeira, a legislação atual traz a possibilidade de atuação popular na esfera educacional; ao descentralizar atribuiu maior responsabilidade aos entes e ao mesmo tempo à “sociedade” no que tange à fiscalização, acompanhamento e aplicação dos recursos, talvez influenciada pelo espírito democrático que envolveu a Constituinte de 1988. De qualquer maneira, podemos constatar que o Conselho foi desde o início atrelado ao Fundo como medida democratizante e auxiliar no combate à corrupção e por essa razão, merece destaque dentro das discussões educacionais.

O Conselho do FUNDEB é um espaço reservado também à população que, por meio de seus representantes, debatem assuntos de interesse público. Ele não é um órgão colegiado colocado entre o Estado e sociedade, mas expressão da política estatal visando fortalecer o princípio da gestão democrática, por essa razão, não se pode resumir sua função de vigilância das ações governamentais como observamos na própria legislação.

¹³ A Desvinculação de Receitas da União (DRU) é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas.

A criação do CACS-FUNDEB não excluiu outras instâncias ou órgãos de fiscalização e acompanhamento dos recursos como os Tribunais de Contas, por exemplo. Advogamos no sentido de que o intuito desse colegiado é possibilitar a inserção social no gerenciamento responsável e, posteriormente a inclusão da população na formulação e avaliação das políticas educacionais.

É importante destacar que o trabalho dos Conselhos do FUNDEB soma-se ao trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. Entretanto, o Conselho do FUNDEB não é uma nova instância de controle, mas sim de representação social, não devendo, por conseguinte, ser confundido com o controle interno, executado pelo próprio Poder Executivo, nem com o controle externo, executado pelo Tribunal de Contas na qualidade de órgão auxiliar do poder legislativo, a quem compete a apreciação das contas do Poder Executivo. O controle a ser exercido pelo Conselho do FUNDEB é o controle direto da sociedade, por meio do qual se abre a possibilidade de apontar, às demais instâncias, falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir¹⁴ (BRASIL, p. 38).

No trecho acima, podemos observar que o CACS-FUNDEB não pode ser confundido apenas com mais um mecanismo de controle e fiscalização da gestão pública, a exemplo dos Tribunais de Contas ou pela própria Administração Pública, mas é compreendido como um espaço destinado à sociedade para discussão das políticas públicas, associado à fiscalização e acompanhamento dos recursos destinados à educação. O que tem de especial o CACS é sua constituição e sua intenção, ou seja, ele existe como espaço de atuação social objetivando fortalecer a gestão democrática, utilização adequada dos recursos e diminuição da corrupção.

Carneiro (2015, p. 727) traz dados alarmantes com relação ao mau uso dos recursos do FUNDEB. Conforme relatórios da Secretaria de Controle Interno do Governo Federal (2007), dezenas de prefeitos foram presos por desrespeito à aplicação dos recursos e segundo o autor, no final de 2007 havia 72 mil processos esperando análise pelo Tribunal de Contas da União. Para o TCU (Tribunal de Contas da União), a fiscalização é precária e, em muitos casos, quase inexistente, o que requer a existência de conselhos específicos para auxiliar nessa tarefa. Esses dados reforçam a ideia de que o CACS-FUNDEB precisa ser mais bem equipado, autônomo, ter acesso às informações permanentemente e, ainda, capacitação dos membros para desempenhar com eficiência funções específicas.

¹⁴Ministério da Educação, **Controle Social do FUNDEB**. Disponível em: < ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/controle_social.pdf >. Acesso em 17 out. 2016.

A Lei 11494 de 2007 trouxe alteração significativa quanto à composição do CACS-FUNDEB¹⁵ (se comparado com o antigo FUNDEF), a fim de diminuir a predominância do poder público sobre o colegiado. Atualmente, o CACS-FUNDEB é composto por 9 (nove) membros, sendo 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; 1 (um) representante dos professores da educação básica pública; 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas; 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública e 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicados pela entidade de estudantes secundaristas.

Integra ainda nos conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a lei nº 8069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares. Contudo, as mudanças na composição do conselho ainda não conseguiram romper com a lógica clientelista que prevalece na relação Estado e sociedade, tampouco o problema da representatividade e satisfação dos anseios sociais (SOUSA-JÚNIOR, 2006).

Convém ressaltar que o CACS-FUNDEB são criados por meio de ato legal no âmbito federal, distrital, estadual e municipal pelo chefe do respectivo Poder Executivo, de acordo com a constituição dos Estados e as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, segundo dispõe o art. 2º da Portaria nº 481, de 11 de outubro de 2013 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Ainda em relação às mudanças que colaboraram para dar maior efetividade ao CACS-FUNDEB, destacamos o art. 10 do Decreto 6253 de 13 de novembro de 2007, referente à autonomia do colegiado, firmado pela desvinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal. Também vale ressaltar o artigo 11 que obriga a administração pública prestar conta ao conselho, em tempo hábil, em cumprimento à lei 11494/2007.

¹⁵ A pesquisa se limita à esfera municipal.

3.2. Os mecanismos de poder e a subjetivação

O discurso aqui é entendido como prática investido de saber e poder, caracterizado como um conjunto de enunciados que integra as malhas de poder e perpassa todas as relações. A relação discurso e subjetividade pode ser elucidada também pela noção de enunciado, pois ele implica uma posição do sujeito, ou seja, uma inscrição do sujeito no discurso e na história.

Foucault esclarece que “o discurso é ao mesmo tempo controlado, selecionado, organizado e redistribuído por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade” (FOUCAULT, 2014a, p. 8-9). Isso quer dizer que o discurso passa por procedimentos de controle (interno e externo), ora determinando os espaços nos quais cada sujeito pode ou não falar, ora impondo procedimentos para a produção e circulação de discurso.

A relação, segundo Foucault (2008a, p. 4) tem papel crucial em estabelecer, manter e transformar os mecanismos de poder. E para ele, poder não é algo fluido que decorre de alguma coisa, mas que se percebe pelos dispositivos (que não são necessariamente visíveis) diante das relações. “Os mecanismos de poder são parte intrínseca de todas essas relações, são circularmente o efeito e a causa delas.”

Nesse sentido, o poder é um modo de ação de uns sobre os outros. Fernandes (2012) afirma que as relações de poder são observadas pelas produções discursivas que revelam os diferentes lugares ocupados pelos sujeitos, sendo esses lugares determinantes das formas de ação e das enunciações – não se pode dizer tudo em qualquer circunstância. Foucault (2003, p. 154) afirma que “essas relações de poder são sutis, múltiplas, em diversos níveis” de modo que não podemos falar em um poder, mas descrever as relações de poder, pois o poder sempre está nas relações humanas.

Foucault reitera que o poder está presente não no sujeito, mas na relação. E, por conseguinte, toda relação de poder requer um campo de saber, ou seja, o saber é produzido em relações múltiplas. “O saber transforma os corpos em objetos de saber e produz mecanismos para promover-lhes a sujeição” (FERNANDES, 2012, p. 61). Trata-se de um poder distribuído, que funciona em rede e propicia a docilidade e a submissão sobre quem ele recai. As instituições, como a escola, o exército, a família e as prisões, colocam em prática o poder, interferindo no processo de subjetivação e produzindo sujeitos.

Para transformar os sujeitos em dóceis e submissos, foi necessário desenvolver um tipo de poder sob a égide de uma vigilância constante cuja finalidade está na normalização de suas condutas. Fernandes (2012, p. 62,63) observa que “o sistema disciplinar foi instituído de maneira que possa funcionar sozinho; e o responsável por ele ocupa uma posição sujeito, exerce uma função que pode, seguramente, ser substituído por outro”. Isso nos permite dizer que ao vigiar, o sujeito é vigiado, de modo que “o poder disciplinar recai sobre todos os sujeitos e integra jogo de lutas socialmente produzidos e historicamente modificados”. Nesse poder disciplinar os diferentes dispositivos se associam para impor uma regra da mesma maneira a todos. “Essa vigilância constante, esse poder de um sobre o outro pode ser visualizado nas práticas discursivas” (FERNANDES, 2012, p. 65).

Objetivamos, até o presente momento, afirmar que as relações de poder são constituídas de dispositivos que envolvem discurso, instituições, organizações arquitetônicas, decisões, leis, etc. A lei aparece como mecanismo de poder, assim como os vários dispositivos que aparecem em um determinado momento histórico para responder a uma urgência, visando conduzir em uma certa direção. “A lei enquadrada por mecanismos de vigilância e de correção é mecanismo disciplinar” (Foucault, 2008a, p.8). E por que a lei? Porque as atividades do CACS-FUNDEB são, em sua maioria, estritamente conduzidas por ela – a lei regula as relações. Enfim, a lei permeia os discursos dos membros, da comunidade, do Poder Público, dos Tribunais de Contas, do Judiciário, e, por essa razão, esse dispositivo deve ser tratado com especial atenção para compreender o processo de assujeitamento utilizados pelo poder.

O termo “dispositivo” aparece em Foucault nos anos 70 e designa inicialmente os operadores materiais do poder, isto é, as técnicas, as estratégias e as formas de assujeitamento utilizadas pelo poder. A partir do momento em que a análise foucaultiana se concentra na questão do poder, o filósofo insiste sobre a importância de se ocupar não “do edifício jurídico da soberania, dos aparelhos do Estado, das ideologias que o acompanham”, mas dos mecanismos de dominação: é essa escolha metodológica que engendra a utilização da noção de “dispositivos”. Eles são, por definição, de natureza heterogênea: trata-se tanto de discursos quanto de práticas, de instituições quanto de táticas moventes: é assim que Foucault chega a falar, segundo o caso, de “dispositivos de poder”, de “dispositivos de saber”, de “dispositivos disciplinares”, de “dispositivos de sexualidade” etc. (REVEL, 2005, p. 39).

Fernandes (2012, p. 66) esclarece que a produção e implementação da lei é um exemplo de dispositivo, pois ela “incita, interdita, normatiza; mas ela é objeto de resistência, de contestação por meio de discurso; e a produção e circulação de discursos que objetam dada lei podem levar a sua modificação”. Ele explica que a caracterização desse tipo de dispositivo

estende-se aos demais em sua relação com a produção e o funcionamento dos discursos, ou seja, o dispositivo sempre está inscrito em um jogo de poder. Para Courtine (2010, p. 29), “o próprio discurso é imanente ao dispositivo que se modela sobre ele e que o encarna na sociedade”, ou seja, o discurso pode atingir o *status* de dispositivo.

Para Foucault o poder não é unitário, homogêneo e estático. O indivíduo é constituído por meio de suas experiências relacionais nos espaços como a família, a escola, as igrejas e a fábrica. O poder pode ser compreendido como um conjunto de mecanismos que produz, fabrica os indivíduos e se espalha na sociedade como uma rede de práticas e saberes constitutivos da realidade desses sujeitos. Assim, nessa engrenagem, algumas peças são essenciais, tais como o discurso e a lei. Entendemos que, na esfera da discussão sobre políticas educacionais em nível municipal a lei é um mecanismo de controle e de saberes que colabora para concretude do objetivo principal: a ação do poder produtivo e inconsciente.

Segundo Fernandes (2012), tanto Deleuze como Veyne afirmam que o dispositivo implica poder e saber, de modo que, as relações de poder aciona um conjunto de leis, direitos, regulamentos, práticas, institucionaliza esse conjunto revestindo-o com um estatuto de verdade. Essa relação do dispositivo com a verdade leva a atuar na produção da subjetividade por meio do discurso e, por isso, o dispositivo é uma máquina de governo que produz sujeitos. Grosso modo, é esse sentido que buscamos ao falarmos das leis, ou seja, é um dispositivo do governo que busca produzir efeitos de poder instituindo regras para o governo das pessoas, dividindo-as, adestrando-as, sujeitando-as.

Não estamos pretendendo atribuir uma concepção jurídica de poder, apenas delimitamos, neste momento, a lei como um dispositivo de poder na tentativa de elucidar que vivemos sob o império legalista, num processo de judicialização cotidiana, onde o juiz adquire *status* de soberano, como porta voz da vontade legal que direciona o comportamento dos “súditos” num processo de submissão crescente e a utilização do parlamento para criação de leis que não se pautam pelo princípio do interesse público. Acrescenta-se, ainda, a ideia foucaultiana de que a lei é utilizada ao máximo pelo governo como tática para dispor as coisas adequadamente.

Desse modo, a palavra “dispor” é relevante, uma vez que na soberania ela significa obediência às leis, era a própria lei, ou seja, “lei e soberania coincidiam, pois absolutamente uma com outra”. Já, no Governo, não se trata de impor uma lei aos homens, “trata-se de dispor das coisas, isto é, de utilizar táticas, muito mais que leis, ou utilizar ao máximo as leis como táticas,

agir de modo que, por um certo número de meios, esta ou aquela finalidade possa ser alcançada” FOUCAULT (2008a, p.132).

Consoante Foucault (2008a, p. 219, 243), o Estado moderno nasce quando “a governamentalidade se torna efetivamente uma prática política calculada e refletida”, que ao associar-se com o pastorado cristão potencializa a arte de conduzir, controlar, guiar e manipular o homem relaciona intimamente com a lei e com a salvação. Assim, o pastorado constitui o prelúdio da governamentalidade pelos seus próprios procedimentos e “pela constituição do sujeito cujos méritos são identificados de maneira analítica e sujeito em redes contínuas de obediência, de um sujeito subjetivado pela extração de verdade que lhe é imposta”.

Para Foucault (2008a, p. 221) “o pastorado está relacionado com a lei, já que, precisamente para que os indivíduos e as comunidades possam alcançar sua salvação, deve zelar para que eles se submetam efetivamente ao que é ordem, mandamento, vontade de Deus”. Trata-se de uma submissão geral; o homem para alcançar sua salvação deve pautar sua conduta dentro dos ditames da lei. Todavia, não é a relação salvação, lei e verdade que define o pastorado. Segundo Foucault (2008b, p. 237), poder pastoral é uma relação de servidão-serviço – um modo de individualização que não apenas passa pela afirmação do eu, mas ao contrário, implica sua destruição; trata-se de uma “capacidade de obediência” que o conduzirá ao bom caminho. Por essa razão, na arte de governar, a obediência da lei não é sua finalidade, mas está na disposição das coisas, utilizando-se de diversas táticas, dentre elas a lei.

O pastorado cristão é uma forma de poder que, pegando o problema da salvação em sua temática geral, vai introduzir no interior dessa relação global toda uma economia, toda uma técnica de circulação, de transferência, de inversão dos méritos, tal como em relação à lei, o cristianismo, o pastorado cristão não vai simplesmente ser instrumento da aceitação ou da generalização da lei, o pastorado cristão, de certo modo tangenciando a relação com a lei, vai instaurar um tipo de relação de obediência individual, exaustiva, total e permanente. É diferente da relação com a lei. E, enfim, em relação à verdade, embora obrigue os homens, as ovelhas, a aceitar a verdade, o pastor cristão inova absolutamente ao implantar uma estrutura, uma técnica, ao mesmo tempo de poder, de investigação, de exame de si e dos outros pela qual certa verdade, verdade secreta, verdade da interioridade, verdade da alma oculta, vai ser o elemento pelo qual se exercerá o poder do pastor, pela qual se exercerá a obediência, será assegurada a relação de obediência integral, e através do que passará justamente a economia dos méritos e deméritos” (FOUCAULT, 2008a, p. 241-2).

Em *Microfísica do Poder* Machado, esclarece que Foucault traz a concepção de poder pastoral para afirmar que o poder não se exerce sobre um território, mas na multiplicidade de indivíduos particularmente, trata-se de um poder que se opera singularmente. Para o autor, Foucault (2015, p. 31) “procura mostrar como o poder se exerce sobre os indivíduos com o

objetivo de conhecimento exaustivo de sua interioridade, da produção de sua verdade subjetiva, através das técnicas de confissão, do exame de consciência e da direção espiritual” em busca da salvação. Diferentemente dos gregos para quem os cidadãos se deixavam persuadir pelas decisões das assembleias, às sentenças, às leis, ou seja, havia uma razão para obedecer. Todavia, no poder pastoral, trata-se da obediência pura, sem razão, onde a ela é uma conduta valorizada e que tem o essencial da sua razão nela mesma.

O cristianismo não é uma religião da lei, mas uma religião da vontade de Deus, logo o pastor não será o homem da lei, sua ação será sempre conjectural e individual (autoprodução da verdade). “Logo, o pastor pode perfeitamente ter de dar a conhecer a lei, dar a conhecer as vontades de Deus que se aplicam a todos os homens: ele terá de dar a conhecer as decisões da Igreja ou da comunidade que se aplicam a todos os membros dessa comunidade” (FOUCAULT, 2008a, p. 231). A obediência não é racional, ela é integral – aquele que obedece encontra-se sob a vontade de outro, é uma relação que não é finalizada, diferente dos gregos que obedecia para chegar a um determinado resultado

No poder pastoral há uma produção de discurso que “integra as relações de poder e volta-se para a produção da subjetividade por meio da sujeição dos indivíduos a uma verdade que, então, é apresentada, até mesmo imposta, a eles” (FERNANDES, 2012, p.55). Tomando como objeto o sujeito, nesse tipo de poder, é ele próprio que produz a verdade graças às múltiplas coerções.

O governo utilizando desses múltiplos processos de vigilância e coerções controla sua população, manipulando os indivíduos para que se transformem numa massa homogênea. Observa-se que, enquanto na sociedade disciplinar o controle era estabelecido através das instituições, nessa sociedade de controle (controle de si e do outro), a manipulação se expande de forma onipresente e virtual – daí a importância do poder pastoral (vigilância de si e conhecimento individual).

De acordo com Costa (2007), sociedade disciplinar inspirou seus instrumentos, técnicas de controle e disciplinamento dos indivíduos, nas tecnologias de criação de subjetividades cristãs da igreja. Podemos observar que o poder pastoral se exerce sobre indivíduos e não sobre um território; é um poder que tem como figura central o pastor cuja função é reunir, proteger e guiar um rebanho. A finalidade do trabalho do pastor é guiar as suas ovelhas para a salvação e finalmente, a salvação das ovelhas se dá individualmente para além desse mundo. Para garantia dessa salvação o pastor tem de cuidar de suas ovelhas. No entanto, esse cuidado só será levado

em conta na medida em que se possa conhecer, por meio da própria ovelha, a alma, e evitar que ela, uma vez impura, possa manchar o corpo ou o resto do grupo (rebanho). O poder pastoral cristão se exercerá sobre a alma, sede das decisões humanas, lugar da razão e da vontade que precisa ser vigiado, examinado, compreendido, controlado e disciplinado.

Essa alma, efeito e instrumento da sujeição do corpo, é a nossa subjetividade, a subjetivação que é produzida na superfície dos nossos corpos por mecanismos de saber (como nos tornamos sujeito de conhecimento), de poder (objetivação que divide o homem em seu interior por meio de práticas divisoras) e de ética (relação do sujeito a si mesmo) (COSTA, 2007, p. 94).

Esse disciplinamento faz com que todos vigiem a todos, obrigando o pastor a ser o mais disciplinado. Costa (2007) constata que as técnicas de organização e vigilância hierárquica, a sanção normalizadora (para converter os desviantes) e o exame (desvendamento do mais profundo de cada um para ajustá-lo a um modelo e suas normas) nasceram do pastorado cristão e das técnicas disciplinares das ordens religiosas.

Enfim, o modelo pastoral utiliza especialmente a técnica da confissão e da direção espiritual, no qual o sujeito se deixa conduzir pelo pastor, por acreditar que ele está intimamente ligado a Deus, possui seu conhecimento dos planos e da natureza humana. A confissão, por sua vez, está ligada à transparência e à veracidade produzida pelo próprio sujeito, ou seja, a verdade é essencial para que o pastor se efetive e promova a correção do errante.

A obediência incondicional é a virtude fundamental no Cristianismo. Assim eram, ou são ainda, criadas as subjetividades cristãs, ou as almas cristãs. Essa criação se evidencia de forma mais clara ainda nas ordens monásticas e religiosas, onde cada religioso deve ter um diretor espiritual, mestre, abade, confessor, para orientá-lo. O orientador exerce um controle constante e individualizante em todos os raios de ação do seu orientando – com o auxílio de toda a comunidade, numa espécie de “vigilância hierárquica” (GOFFMAN, 2003), na qual todos vigiam todos, para que possam seguir as normas segundo um modelo em que este é chamado a revelar àquele todos os impulsos de sua subjetividade, para indicar-lhe a presença da ação de Deus ou a presença do pecado em sua alma (COSTA, 2007, p. 103-4).

Grosso modo, o poder pastoral se mostra através das técnicas de controle da alma e do corpo, permeadas pela obediência. Fernandes (2007) expõe que essas técnicas de controle constituem as matrizes do exame e da maioria das tecnologias disciplinares modernas de criação de sujeitos por meio da adaptação destes a um modelo cristão. Essa vigilância contínua busca a normalização, para transformar o sujeito em dócil (politicamente) e útil (economicamente).

Tomando por base essa sociedade de controle, o discurso da cidadania e da participação ativa pode incutir a ideia de obediência às regras e de vigilância constante valorizada no poder

pastoral, potencializando a concepção de que bom cidadão passa a ser aquele que cumpre as regras, obedece irrestritamente para alcançar a “salvação”. Trazendo para a dinâmica estabelecida no CACS-FUNDEB essa dominação pastoral permeia os discursos do controle constante, da função precípua do conselho em fiscalizar, prejudicando a possibilidade de debates, de busca de soluções para problemas pontuais, de formulação de políticas direcionadas à melhoria da educação e, principalmente, a resistência.

Desse modo, resta-nos verificar se o CACS-FUNDEB é utilizado como mecanismo de controle. E ainda, se há possibilidade desse controle mudar de mão?

Duas forças vão atuar no CACS-FUNDEB: o Poder Público ao tentar domesticar, controlar e ritualizar o processo de participação e o sujeito que resiste (numa concepção de Conselho como arena de um jogo discursivo, de práticas ligadas à democracia, ou seja, o fundamental para que haja alguma forma de resistência e discussão acerca da dominação é a democracia). Foucault (2010, p. 140-1) vai buscar nos textos de Políbio a fundamentação que entendemos ser pertinente para a democracia, tendo como característica dois elementos: *isegoria* e *parresía*. O primeiro significa “o direito de tomar a palavra, de dar opinião durante uma discussão, um debate”, já o segundo, trata-se da “liberdade de tomar a palavra e, na palavra, de exercer a fala franca”. Há entre democracia e *parresía* uma relação de circularidade, isso quer dizer que para haver democracia é preciso haver *parresía* e para haver *parresía* é preciso haver democracia.

A democracia dá o direito a todos de falar, de dizer o que pensam o que pensam ser verdade e, com isso, dizendo a verdade, possam persuadir o povo com bons conselhos e assim dirigir e se ocupar da cidade, mas esse dizer a verdade com nobreza precisa estar intimamente ligado à ética (FOUCAULT, 2010).

Verificamos desse modo, a importância da democracia para que os sujeitos tomem a palavra, tentem persuadir, dirigir como resistência à dominação. A prática parresiástica imputa risco e perigos, tais como: “o ódio do povo, o ódio dos *adýnatoi* (dos impotentes); a zombaria dos *sophoi* (dos sábios); e, enfim, a rivalidade e a inveja dos que se ocupam da cidade” (FOUCAULT, 2010, p. 146).

Ocupar-se com a cidade emana a ideia do sujeito utilizar do Conselho, dos mesmos instrumentos de dominação, para combater a dinâmica de controle a fim de invertê-la a favor e em nome do interesse da cidade (do interesse público), superando questões particulares. Grosso modo, o interesse público é razão de existência do CACS-FUNDEB, ou seja, a possibilidade dos

sujeitos atuarem como representante do interesse público. Ainda que haja controle do colegiado, sempre haverá possibilidade de resistência, de tomar a palavra, de dizer o que pensa verdadeiramente para persuadir o outro e ocupar-se com a coisa pública. Esse posicionamento do sujeito acontece primeiramente quando passa a interessar-se pela cidade. O indivíduo compreende que o cuidado com o outro implica um cuidado de si; esse cuidado de si como dimensão ética.

Essa técnica de si constante de auto-superação é capaz de criar uma “relação satisfatória consigo, construindo a autonomia, dotando-se da capacidade de resistência, como alternativa do poder moderno” (SILVA, 2007, p. 6). Trata-se de uma rivalidade, uma resistência própria daqueles que se ocupam da cidade e que está presente na dinâmica parresiástica.

Neste aspecto, há uma inversão no controle, o sujeito que possui o cuidado de si, que tem a sua vida conduzida por uma ética de si é capaz de romper essa barreira de dominação e agir na condução coerente para efetivar o princípio do interesse público na política e nas ações da comunidade. Disso resulta a importância do CACS-FUNDEB como espaço das práticas democráticas, como espaço destinado à população e à administração para debater assuntos de interesses da cidade.

A busca pela verdade e o debate franco possibilita o exercício da gestão democrática, como também, a prática do bem governar. Contudo, é de se notar que a mera consulta não estabelece práticas democráticas, muito menos representa conduta do bom governante. Evidente, que na procura pelo bem comum, o indivíduo usando sua liberdade diz o que pensa e se relaciona intimamente com a verdade, resultando na sua transformação e dos demais. Seguimos no sentido de que o cuidado de si provoca um redirecionamento ético; não significa cuidar do corpo enquanto materialidade, mas conhecer-se virtuosamente. A prática de si, é uma ascese de si que segundo Foucault (2006, p. 115), não está vinculada a formar o indivíduo para tornar-se um bom governante e sim “para que possa suportar, como convém, todos os infortúnios possíveis, todas as desgraças e todos os reveses que possam atingi-lo”. Nesse sentido, o cuidado de si age no sentido corretivo.

A prática de si impõe-se sobre o fundo de erros, de maus hábitos, de deformação e de dependência estabelecidas e incrustadas, e que se trata de abalar. Correção-liberação, bem mais que formação-saber: é neste eixo que se desenvolverá a prática de si, o que, evidentemente, é fundamental (FOUCAULT, 2006, p. 116).

Em termos práticos, esse indivíduo ético ao atuar nos Conselhos: orientando e discutindo assuntos de interesse público, pode se envolver e opinar com responsabilidade, agindo sobre si

de forma crítica. Disso resulta que o sujeito utiliza do CACS-FUNDEB para atuar em razão da busca pelo bem comum e não para participar de uma batalha qualquer, distanciando-se do objetivo da melhoria da Educação. Talvez seja esse um dos fundamentos para a fiscalização e o acompanhamento dos recursos do Fundo, a relação com a verdade e o posicionamento ético na proteção do interesse público.

O ordenamento jurídico estabelece que o CACS-FUNDEB pode requisitar ao Poder Executivo cópias dos documentos que julgar necessários ao esclarecimento de quaisquer fatos relacionados à aplicação dos recursos do FUNDEB, especialmente sobre: despesas realizadas, folha de pagamento dos profissionais da educação, convênios firmados com instituições não públicas (comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos) que ofereçam atendimento na educação básica, pois requerem atenção especial no que concerne à constatação de irregularidades. No que diz respeito à irregularidade, o Manual de Orientação do Conselho (2009) afirma que em primeiro lugar deve-se reunir elementos (denúncias, provas, justificativas, base legal, etc.) que possam esclarecer a irregularidade ou a ilegalidade praticada e, com base nesses elementos, encaminhar, por escrito, pedido de providências ao governante responsável (se possível apontar a solução ou correção a ser adotada), de modo a permitir que os problemas sejam sanados no âmbito do próprio Poder Executivo responsável. Tem-se aí um controle exercido externo que, por sua vez, comunica com rapidez com o Poder Executivo para dirimir um problema sanável, sem graves consequências e que não prejudique o andamento das ações governamentais, a legalidade, bem como o interesse público.

Entendemos por erros (irregularidades ou ilegalidades) quando a mera notificação não possibilita a correção do ato, já que, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101 de 4 de maio de 2000, não se está coibindo apenas a lesão ao erário, mas, sobretudo a corrupção, ou seja, se um ato é praticado por meio do aparato administrativo para se obter vantagem ou privilégio, neste caso é bem provável que a administração esteja enraizada em fundamentos de administração patrimonial¹⁶ afastada dos princípios éticos e morais, gerando não só dano ao patrimônio público, mas indo de encontro aos princípios da eficiência, eficácia, legalidade, impessoalidade, publicidade, entre outros fundamentais para “boa administração pública”.

¹⁶ Sobre o assunto dominação patrimonial (tipo ideal), WEBER (2014, p. 151) esclarece que ao surgir um quadro administrativo (e militar) puramente pessoal do senhor, toda a dominação tradicional tendente ao *patrimonialismo* e, com grau extremo de poder senhorial, aos *sultanismo*: os “companheiros” tornam-se “súditos”; o direito do senhor, interpretado até então como direito preeminente dos associados, converte-se em seu direito próprio, apropriado por ele da mesma forma (em princípio) que um objeto possuído de natureza qualquer, valorizável (por venda, penhora ou partilha entre herdeiros), em princípio, como outra oportunidade econômica qualquer.

Isto posto, a Lei nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal), no seu artigo 55 estabelece que "em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão a o interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração", ou seja, a administração pública deve pautar suas ações primeiramente na lei, mas sobretudo, no princípio do interesse público, corrigindo seus atos se a intenção de praticá-los não era de prejudicar a sociedade (BRASIL, 1999, **grifo nosso**).

Antes de analisar um ato é preciso verificar se esse ato tem como finalidade o interesse público e se ele não afronta a legislação para, a partir daí, proceder a possível convalidação. De acordo com Pietro (2014) nem sempre é possível a convalidação, pois depende do tipo de vício que atinge o ato. O exame do assunto tem que ser feito a partir da análise dos cinco elementos do ato administrativo: sujeito, objeto, forma, motivo e finalidade.

Embora legalmente o ato possa ser convalidado, há de se observar outros princípios como moralidade, razoabilidade, eficiência e ética. Visto dessa forma, o CACS-FUNDEB tem papel fundamental na preservação da boa administração sobrepondo o princípio da moralidade administrativa a qualquer modelo de administração pública, muito bem explicada por Pietro:

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa (PIETRO, 2014, 79).

O CACS-FUNDEB tem a tarefa árdua em analisar não somente os documentos apresentados, como também verificar se o ato tem fundamento no interesse público, remetendo a outro órgão quando verificada a suposta ilegalidade ou se está também moralmente reprovável. Todavia, é bom de alvitre que o Conselho não julgue o conteúdo ilegal por não ser de sua competência, mas pode analisar, por meio da conduta "normal" da "boa administração", se o ato praticado apresenta desvio de finalidade (como consciência ou intenção de quem pratica).

Sobre o ato administrativo ilegal, a lei que rege a ação popular, Lei 4.717 de 29 de junho de 1965 definiu no artigo 2º, parágrafo único, alínea e, como aquele que se verifica "quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência". Portanto, cabe ao Ministério Público (seja em defesa de interesses difusos ou repressão à improbidade administrativa) atuar em conjunto com os CACS-FUNDEB e realizar o controle dos atos ilegais, até mesmo os inconvenientes e inoportunos – restringindo a discricionariedade. Embora o CACS-FUNDEB tenha interesse na lisura dos atos, defendemos a

ideia de que o ato deve ser analisado judicialmente, restando ao Conselho canalizar a maior parte do seu tempo para debater, planejar e acompanhar as políticas educacionais e a gestão dos recursos.

Desse modo, ao Conselho não lhe é atribuído a legitimidade de julgar atos ilegais. Contudo, é seu dever encaminhar pedido de esclarecimento para o sujeito ou setor competente e recorrer, ao mesmo tempo, a outros poderes (Legislativo e Judiciário) para atuarem na repressão da corrupção, ou atos contrários aos princípios constitucionais, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9394/96) e aqueles elencados pelo Código Penal Brasileiro. Destarte, é de suma importância a análise da ilegalidade do ato, pois um ato nulo acaba contaminando outros atos que dele dependa diretamente ou lhe seja consequência, trata-se de uma analogia à “teoria dos frutos da árvore envenenada”.

O CACS-FUNDEB desempenha uma tarefa de relevância pública na verificação de todas as ações da administração pública e, por essa razão, suas práticas tendem a ser controladas pelo Poder Público. Disso resulta a importância do estabelecimento de parceria com o Ministério Público, Legislativo e Judiciário para discussão e análise de assuntos que extrapolam sua competência.

Talvez a maior dificuldade encontrada nos Conselhos entrevistados seja a competência dos membros em atuar com qualidade e eficiência. Todos os entrevistados relatam complexidade dos documentos apresentados pela administração pública e despreparo dos conselheiros em verificar a legalidade dos mesmos e realizar suas funções com vista a representar o interesse público. Outro ponto interessante diz respeito à finalidade das políticas públicas que, por desconhecimento da maioria ou por imposição do Poder Público, é colocada à parte.

Conforme o exposto, o Conselho existe para debater assuntos de interesse público e os membros são representantes desse interesse público. Então, quando o colegiado não participa da formulação à avaliação da política pública ou ele está se eximindo ou estão impedindo que exerça suas atividades fundamentais.

Ações tendente a colonizar o CACS-FUNDEB, a isenção dos conselheiros e a falta de capacitação dos membros são grandes obstáculos a serem ultrapassados pelo colegiado. Ressaltamos que o art. 30, II da Lei 11494 de 2007 de acordo com as entrevistas, não vem sendo cumprido, pois todos os entrevistados relataram ausência de capacitação dos membros para exercer as atividades no CACS-FUNDEB. Essa ausência prejudica a tomada de decisão, a

discussão e o favorecimento de debates na busca de soluções ou estratégias na melhoria da qualidade da educação.

Retomamos o trecho da entrevista com Christian, no qual menciona dois problemas fundamentais à atuação do CACS-FUNDEB: a formação dos conselheiros e o controle da administração pública, remetendo à palavra “política” para designar dominação ou interesses próprios patrimonialistas.

Ricardo: Pra você, quais são as principais dificuldades para desempenhar o papel de conselheiro?

Christian: É, é... a principal dificuldade seria humm...como, como que eu posso explicar...? Seria a falta de ... a falta de formação de alguns conselheiros, que..., eu sou, eu sou o mais, vamos dizer assim, o formado né, eu tenho mais informação; a maior dificuldade seria a questão política né, porque tem muitos..., como a cidade é pequena, então tem muito, tem muitas relações, tem muitas relações de poder no meio dessa...dessa questão toda, então..., difícil...difícil ter os conselheiros que se isentam, vamos...dizer assim né, mas... eu acredito que as dificuldades são essas, são poucas dificuldades, são poucas... porque a prefeitura sempre foi disposta, sempre... abriu documentação, nunca teve problema, sempre que for preciso, sempre se...né...mas a principal, a principal dificuldade seria essa, falta de informação e a questão política, né.

Na primeira parte, Christian afirma que “a falta de formação de alguns conselheiros” é o que dificulta a atuação com eficácia dos membros. Compreendendo a necessidade dessa qualificação, Christian buscou se capacitar, atitude para ele era percebido na expressão “eu tenho mais informação”. Na visão dele, ter mais informação é essencial para resistir à dominação, na qual o sujeito opina, não se isentando de sua atividade, de exigir do Poder Público que pautasse suas ações nos princípios constitucionais, de dizer o que pensa, de dizer o que pensa ser verdadeiro, confirmado pela expressão “difícil ter os conselheiros que se isentam”, isto é, existe certa dificuldade em formar um conselho cujos membros representem o interesse público. Para o entrevistado “difícil ter os conselheiros que se isentam” remete à ideia de autonomia, fundamental para o exercício do colegiado.

De acordo com o entrevistado, se houvesse qualificação e posicionamento, a questão política poderia ser enfrentada com maior qualidade e responsabilidade. Trata-se de utilizar o colegiado para debater, questionar, portar a voz da comunidade e enfrentar, se preciso a “política”.

As dificuldades encontradas pelos conselheiros nas atribuições de suas atividades, muitas vezes, se dão por governos autoritários, despreparados para inserir a sociedade não como mero cumprimento à exigência legal, mas compreendendo que o sujeito representa o interesse público e, juntamente com os agentes públicos, busquem alternativas e melhorias à gestão educacional de forma democrática. Muitos não conseguem diferenciar o público do privado e o que se vê é o “predomínio de governantes e governos personalistas, demagógicos e caudilhistas, mesmo em tempos republicanos”. Além disso, o predomínio de uma elite política marcada por escândalos de corrupção, cria obstáculos à inserção popular, à transparência na aplicação dos recursos e uma excessiva burocratização que dificultam imediata correção dos atos dos agentes e sua penalização (GANDINI, 2008, p. 204).

Gandini (2008) elucida que a predominância do Poder Executivo sobre outros poderes tem raízes na colonização portuguesa e reafirmaram durante os períodos imperial e republicano, levando-nos a crer que a cultura da utilização privada do patrimônio público é vista historicamente com certa naturalidade e a coisa pública é entendida como de ninguém, passível de ser apropriada.

A administração patrimonialista¹⁷ é aquela na qual os políticos se utilizam da máquina pública para conceder favores a algumas pessoas (especialmente lideranças comunitárias) para constituir uma conexão fortemente arraigada à estrutura social, principalmente local, na tentativa de substituir o eleitor ou eleitores por clientes. Essa prática pode determinar a dissolução das lideranças com respectivo cooptação de membros da comunidade para compor o CASCs-FUNDEB, fazendo uso de política clientelista, com a finalidade precípua de cumprir formalmente cumprir a determinação legal, mas acaba por legitimar interesses particulares ou do partido ao qual o Poder Executivo (principalmente) faz parte.

¹⁷ Segundo COMPATE (2003, p. 155), patrimonialismo é a substantivação de um termo de origem adjetiva: patrimonial, que qualifica e define um tipo específico de *dominação*. Sendo a dominação um tipo específico de poder, representado por uma vontade do dominador que faz com que os dominados ajam, em grau socialmente relevante, como se eles próprios fossem portadores de tal vontade, o que importa, para Weber, mais que a obediência real, é o sentido e o grau de sua aceitação como norma válida - tanto pelos dominadores, que afirmam e acreditam ter autoridade para o mando, quanto pelos dominados, que creem nessa autoridade e interiorizam seu dever de obediência.

Lenardão (1997) discorre sobre o clientelismo¹⁸ e cooptação de sujeitos da comunidade para manutenção do poder político local com base na política clientelista. O autor reconhece que tais práticas se dão em decorrência de elementos culturais (simbólicos) e sociais fortemente arraigadas nas políticas locais. Em suma, o clientelismo nada mais é do que manutenção da lealdade estruturada em torno da distribuição de recompensas materiais e simbólicas em troca de apoio político.

Em sua pesquisa Lenardão (1997) evidencia o processo de cooptação de lideranças por parte de Prefeituras num processo de aproximação das lideranças populares que despontam. Muito bem observado pelo autor, a cooptação desses sujeitos mais engajados acaba favorecendo a eliminação de lideranças alternativas e a progressiva diminuição da representatividade social nos espaços de participação popular, como o CACS-FUNDEB, por exemplo.

Observa-se que o elemento essencial do clientelismo é o favor, a partir do qual direitos fundamentais como saúde e educação são vistos como “moeda de troca” de manipulação política, prática que permite perpetuar a exclusão. Sem delongar na questão do clientelismo, forma mais sórdida da política conservadora, autoritária, excludente da participação popular na política e entrave às práticas democráticas, daremos o mesmo sentido quanto à captação de membros do CME e CACAS-FUNDEB ou CAE próxima à “política do cabresto”, ora denominada “política de favor”. Por isso a representatividade também deve ser colocada em xeque na medida em que os sujeitos que formam o Conselho estão comprometidos com o Poder Público.

Sousa-Júnior (2006, p. 189) constata que a maioria do CACS não tem conseguido assumir sua principal função que é a de propiciar maior transparência à aplicação dos recursos do Fundo. Segundo o autor, a composição do colegiado com a maioria do Poder Executivo, com “indicação dos membros da sociedade civil, em geral, pessoas próximas dos dirigentes públicos, inibe uma fiscalização mais independente, na medida em que tais pessoas passam a compartilhar com os interesses do próprio Poder Executivo”.

O Poder Executivo concebe o CACS-FUNDEB como algo que está fora dos interesses da administração, muitas vezes justificado pela ausência de uma legislação que contemple o colegiado como espaço para que o sujeito represente o interesse público de fato. Nesse sentido, a gestão que pretende ser democrática não deve se distanciar do Conselho, mas compreender que nessa interação Estado e sociedade responsável e menos ritualizada corrobora para o

¹⁸ Na opinião de Diniz (1982), o clientelismo é um sistema de fidelidade que se estrutura em torno da distribuição de recompensas materiais e simbólicas em troca de apoio político.

fortalecimento de práticas democráticas, o que “significa assumir compromissos sociais que produzam valores que devem ser públicos, democráticos e solidários” (BARBOSA, 2006, p. 173).

No trecho da entrevista que segue, verificamos o caráter excludente social na tomada de decisão e formulação das políticas públicas. Christian trouxe um dado muito importante: o Poder Executivo reconhece a importância do CACS-FUNDEB, mas ainda o percebe como “Contra-Estado”, verificado na afirmação “*Não recorreu ao conselho enquanto colegiado, por exemplo, teve consulta específica pra mim, como sou... como sou conselheiro do FUNDEB, conheço um pouco mais de legislação*”. Ao recorrer a Christian, o Poder Executivo buscou investigar qual seria a posição da sociedade frente a sua decisão ou intencionalmente utilizou do CACS para dar caráter legal ao seu ato. A expressão “*como sou conselheiro*” se liga à ideia de revistar os atos administrativo de aceitação popular. Contudo, é relevante mencionar que o entrevistado é membro indicado pelo Poder Público no conselho.

Ricardo: O poder executivo, ele sabe... o conselho do FUNDEB é consultivo, ele já consultou vocês a respeito de algum fato assim, que seria socialmente, seria muito importante?

Christian: É ...não, nunca consultou.

Ricardo: Já recorreu?

Christian: Não recorreu ao conselho enquanto colegiado...por exemplo, teve consulta específica pra mim, como sou...como sou conselheiro do FUNDEB, conheço um pouco mais de legislação, então há uma consulta por exemplo, o secretário de educação fala: (olha se a gente comprar isso vai ter problema dentro do FUNDEB?) então você...então eu vou recorrer aqui a... vamos olhar a cartilha, vamos ver se isso pode ou não pode haver a compra. Houve uma consulta pessoal, mas convocar uma reunião do conselho, nunca houve.

A utilização do CACS pelo Poder Público para atribuir caráter legítimo às suas decisões ou afastá-lo das políticas públicas (constituição, acompanhamento, fiscalização e avaliação) são, ainda, obstáculos a serem transpassados. Souza (2006) afirma que a política de Conselho é uma ideia que surgiu nas últimas décadas para produzir ações efetivas na gestão das políticas públicas

locais e, por essa razão, deve ganhar destaque na construção da democracia no Brasil, principalmente no que concerne a efetivação do princípio da transparência.

No entanto, como observamos nesta pesquisa, ainda prevalece a promiscuidade e a ausência de vontade política de prefeitos e governadores em relação à exigência constitucional de transparência no uso de recursos públicos. Em muitas situações, existe um impedimento para que a sociedade civil, principalmente por meio dos conselhos, possa fiscalizar a aplicação dos recursos. Podemos constatar que, salvo raras exceções, os Cacs não adquiriram representatividade política diante da população nem dos próprios movimentos sociais (SOUZA, 2006, p. 206).

A existência de uma lei não basta para que CACS-FUNDEB tenha relevância social e política. Outro ponto a ser destacado é atribuir ao Conselho a função meramente fiscalizatória que empobrece a discussão acerca da gestão democrática, do mesmo modo que, reduzir a democracia à assinatura de atas sem debates e esclarecimentos.

Sousa-Júnior (2006, p. 191), menciona que para ampliar as condições de fiscalização e controle social, há necessidade de preparar os Conselhos para “o domínio de técnicas de contabilidade e orçamento público”. Essa preparação deveria, obrigatoriamente, ser parte do plano de ação do Poder Público.

O “controle social”, para ter eficácia, não pode ser reduzido à mera presença de “representantes” da sociedade civil em conselhos para controlar ações estatais e precisaria ser mais qualificado, pois ele, por si só, não garante muita coisa, muito menos a democratização do Estado ou sua desprivatização, pelo menos de maneira significativa. A qualificação exige não só a participação individual ou de grupos “progressistas” em instâncias estatais – os conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) ou do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), por exemplo – mas também, e, sobretudo, a construção de um projeto de nova sociedade e Estado que aponte para a superação das desigualdades sociais e do poder (DAVIES, 2011, p. 112).

Aspecto marcante do CACS-FUNDEB, segundo a legislação, é a representação social nos assuntos de interesse da comunidade local. Embora constituído por duas maneiras: indicado e eleito, o CACS-FUNDEB deveria ser permeado pela referida característica, do contrário não se pode falar em democracia participativa, não se pode falar de conselho, não se pode sequer dizer que o conselho está em consonância com a lei. Os conselhos oriundos da sociedade civil devem ser um espaço viável para a democratização das relações entre o Estado e a sociedade, buscando excluir a visão de oposição, ou seja, o conselho é parte da estrutura de estado.

Como vimos discutindo ao longo deste capítulo, o poder expresso pelo ordenamento jurídico se assenta na exclusão da participação e na utilização da lei no controle desejos dos não-

representados e elemento estrutural, de existência do CACS-FUNDEB. Por essa razão, a compreensão da condição de produção do discurso legal colabora para entender essa dinâmica da representação. Buscamos repensar o papel da lei e sua “neutralidade”, uma vez que no cerne da democracia representativa, ela está completamente comprometida com interesses daqueles que conseguem se representar, além de ser instrumento de controle, cujo objetivo não se funda no bem comum. Segundo o sistema (entenda-se rituais administrativos, legislativos e judiciários) está organizado, o uso da lei para naturalizar a relação entre os sujeitos e o Estado, corrobora para silenciar a voz dos não-representados.

Desde quando o Estado assumiu para si o “monopólio da violência, conquistado por direito, fundado em racionalidade legal, como requisito do Estado moderno” se utilizou a lei como aparato de dominação, produção do discurso de verdade, que segundo Foucault (ADORNO, 2006, p. 201). Diante disso, Foucault assim se expressa:

Quero dizer que, em uma sociedade como a nossa, mas no fundo em qualquer sociedade, existem relações de poder múltiplas que atravessam, caracterizam e constituem o corpo social e que essas relações de poder não podem se dissociar, se estabelecer nem funcionar sem uma produção, uma acumulação, uma circulação e um funcionamento do discurso. Não há possibilidade de exercício do poder sem certa economia dos discursos de verdade que funcione segundo essa dupla exigência e a partir dela. Somos submetidos pelo poder à produção de verdade. Isso vale para qualquer sociedade, mas creio que na nossa as relações entre poder, direito e verdade se organizam de uma maneira especial (FOUCAULT, 2015, p. 278-9).

Pensar que somente a lei dirige as relações dentro do Conselho é equivocado, pois esta afirmação induz à ideia que o cumprimento estrito da legislação é capaz de estabelecer práticas democráticas, haja vista toda relação de poder existentes nos processos legislativos e o uso da lei como mecanismo de dominação. Outro aspecto, é a imposição de certo grupo ao restante. A aceitação da vontade da maioria impossibilita o debate, uma vez que a maioria pode não representar a sociedade, mas os melhores jogadores, uma imposição antagônica à democracia.

Verificamos que a participação popular nos conselhos, de acordo com as entrevistas, está relacionada ao falseamento de práticas democráticas e normalização de processo de cooptação pelo Poder Executivo de segmentos sociais nada autônomos. A qualidade da participação da gestão democrática é um processo que está em desenvolvimento ou que nunca chegará, haja vista as estruturas de dominação cerceando a compreensão do sujeito enquanto agente social indispensável na construção dessa tão desejada gestão democrática.

Pretendeu-se até o presente momento, discutir aspectos da dominação na qual emerge o sujeito que participará de práticas democráticas. Também, buscou relacionar os mecanismos legais de dominação e de “boa administração” com poder, num percurso de escuta e de representatividade em que se assenta a política local e nacional. Nesse caminho teórico, não enfrentamos questões sobre qualidade (da educação, da participação, da democracia), mas reafirmamos que o direito é utilizado como mecanismo de controle.

Ainda que pese o controle por parte da Administração Pública sobre o CACS-FUNDEB é de se notar que a participação social, como representantes do interesse público, ainda é recente no Brasil. Precisamos de tempo para compreender essa dinâmica de inserção nos espaços públicos. Embora a participação no CACS-FUNDEB não seja ainda a almejada pela sociedade e declarada presente pelo Poder Público, por ser institucionalizada nos permite, de certa forma, estar presente na administração pública. Compreendemos que ao participar o sujeito exercita seu direito, se responsabiliza pelo que decide e de algum modo, modifica o comportamento dos administradores públicos.

3.3. Relação entre ritualização e práticas democráticas

O CACS-FUNDEB é formado por representações sociais variadas e sua atuação pode acontecer com autonomia, sem subordinação e sem vinculação ao Poder Público, pautadas pelo princípio do interesse público. Visto dessa forma, o colegiado superar o formalismo, abre espaço para discussão, uma produção de saber que resulta numa verdade disputada social. A consequência dessa produção da verdade é o poder, ou seja, aquele que possui saber também terá poder, pois o conhecimento é uma fonte direta de dominação.

O papel mais importante no CACS-FUNDEB está relacionado à possibilidade de práticas democráticas que permitam ao sujeito parresíástico, envolto pela verdade, resistir à dominação para obrigar a Administração Pública utilizar os recursos do FUNDO em vista do bem comum. Muitas vezes, objetivando impedir o envolvimento com a verdade, o Poder Público busca ritualizar as práticas do Conselho, mecanizando o que na raiz seria espaço de representação e de interferência social.

A respeito da participação popular, o CACS-FUNDEB tem como obstáculo diário a supressão do excesso de formalidade que ocupa grande parte das atividades dos conselheiros,

prejudicando a fiscalização, o acompanhamento dos recursos e debates acerca das necessidades educacionais locais. Conforme anteriormente discutido, a colonização do conselho não acontece apenas quanto à escolha dos membros, mas também em relação as suas atividades.

Convém ressaltar que o alto grau de especialização, se por um lado acaba contribuindo para execução das tarefas no âmbito financeiro, econômico e jurídico, por outro lado pode vir a cercear os não especialistas, enfraquecendo sua capacidade de participação nas discussões sobre temas específicos. Por essa razão, o discurso da necessidade de especialização dos membros do CACS-FUNDEB para exercer com eficiência suas funções fica enfraquecido, pois é nessa interação de sujeitos de vários seguimentos da sociedade que pode gerar discussões produtivas além do tecnicismo exacerbado.

Ao discutir sobre possibilidade de práticas democráticas numa esfera administrativa quanto mais familiarizamos com os sujeitos integrantes dos CACS-FUNDEB, mais fica nítida a superioridade dada à ritualização dos procedimentos às práticas democráticas. Em suma, trata-se de atribuir maior importância aos rituais, ao cumprimento das obrigações legais, do que debater as ideias, buscar o consenso na tomada de decisões e ouvir a comunidade local.

A dificuldade em equilibrar a ritualização dos processos e práticas democráticas colabora para a dominação do CACS-FUNDEB, pois este, cada vez mais, depende do Poder Executivo no desenvolvimento de suas tarefas, na compreensão do complexo gerenciamento do Fundo e o controle dos membros.

Vejamos o trecho de uma das entrevistas na qual a entrevistada evidencia o caráter formal do CACS-FUNDEB em detrimento da possibilidade de ser um campo de discussão sobre as reais necessidades da comunidade local de uma pequena cidade do interior do Estado de São Paulo, cuja atividade econômica mais importante é a agricultura. Além disso, a cidade é a que apresenta o menor IDEB entre as três selecionadas. A entrevistada é professora da rede municipal, nomeada para a função de Diretora, presidente do CME e membro do CACS-FUNDEB como representante do Poder Público há dois anos.

Ricardo: Qual sua função dentro do conselho do FUNDEB?

Andreza: É a função é investigar né, a verba destinada, onde ela está sendo aplicada, o que está sendo feito com ela, por mim, como faz dois anos, né, que eu estou de presidente, assim a gente é...sabe através da prestação da prefeitura...né, que eles nos passam, que é destinada ao pagamento do magistério, dos funcionários

da educação, né...mas é assim, não tem como eu questionar, entendeu? Que nem quando tem as reuniões que vai a menina da prefeitura nos orienta, mostra...

Ricardo: Essa menina é da contabilidade?

Andreza: Da contabilidade... né, ela apresenta assim, tal. Mas apesar da gente achar que tal conta é um tanto quanto irregular diante da situação, né. Mas tem o Tribunal de Contas, que vem, que assina que está correto, né. Porque tem vários funcionários da educação, principalmente professores que questionam porque anos anteriores aqui na nossa cidade tinha uma sobra desse dinheiro, né. Então eu vejo minha função assim, nessa forma, ter que intervir nisso.

Destacamos alguns enunciados relevantes na resposta da entrevistada: “a função é investigar né, a verba destinada”, “através da prestação da prefeitura”, “mas é assim, não tem como questionar, entendeu?” e “menina da prefeitura”. Na primeira parte verificamos a expressão “a função é investigar” que nos reporta à ideia de que algo precisa ser investigado, apesar de ser a função da entrevistada ela não o realiza. O verbo “é” sugere que a função deveria ser investigar, mas não acontece, ou seja, há contradição entre o dever expresso pelo “é” e o “não tem como questionar”. Podemos perceber no não-dito, a presença dos interdiscursos. Se a função é investigar a verba destinada, alguém, além do investigador sabe realizá-la?

Conforme já relatado em outras entrevistas, os procedimentos de investigação são complicados e é quase inexistente a presença de pessoas qualificadas tecnicamente, capazes de apontar possíveis ilicitudes ou compreender a dinâmica processual administrativa-contábil. Um segundo ponto importante a ser ressaltado diz respeito ao locutor. Quem é esse locutor?

A entrevistada é uma diretora, portanto, membro da rede municipal e tem interesse pessoal na utilização correta da verba. Nesse sentido, ela reconhece que o papel do conselheiro não deveria se resumir em assinar para aprovação das contas, mas agir em favor dos agentes. O locutor é conhecedor desse procedimento, apesar disso, reconhece a dificuldade de realizar a tarefa com autonomia, percebido através dos vários “né” e “é”, olhares e expressões faciais.

O verbo investigar nos remete ao campo da justiça, do crime. Nesse sentido a entrevistada buscou no discurso legal para afirmar que o CACS-FUNDEB tem um poder de polícia obrigatório não exercido pelo colegiado ao qual pertence, observado pela expressão “mas é assim, não tem como eu questionar, entendeu?”. O poder de polícia surge com a necessidade de se proteger os habitantes da *polis*, apresentada pela entrevistada. Dessa forma, o Estado precisa

intervir na defesa dos habitantes e os sujeitos que compõem o CACS-FUNDEB, como “mediador” institucionalizado entre o Estado e sociedade, teriam esse poder de polícia.

A ideia de polícia do Conselho faz parte da cultura da vigilância e do controle das políticas (administrativa, judiciária e legislativa) que consiste “limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público” (PIETRO, 2014, p. 124). A própria lei 11494 de 2007 que versa sobre a ação do CACS-FUNDEB atribuindo essa característica fiscalizatória, fazendo uso de expressões como “acompanhamento”, “controle” e “fiscalização”, sem reportar à participação e à formulação das políticas, o que acaba por empobrecer e limitar a ideia de participação popular em todo o processo – da formulação das políticas à avaliação.

A promoção participativa do CACS passa pelo acesso informacional e pelo gerenciamento responsável de informações, cujo fundamento é o princípio constitucional da publicidade. Essa transparência implica um esforço simultâneo do governo, levando a informação à sociedade de forma responsável sobre tudo o que é público.

Andreza reconhece a importância do Poder Público utilizar adequadamente o Fundo porque se trata de um dinheiro público, vinculado à finalidade expressa em lei, observado na expressão “verba destinada”. Verifica-se, também, que a expressão está ligada à ideia de que a verba é destinada por alguém hierarquicamente superior que cobrará *a posteriori*, reportando-nos ao *accountability* que obriga o Poder Público a se comprometer em prestar conta dos atos, utilizar adequadamente o dinheiro público e fornecer informações suficientes para formar a convicção do sujeito. Desse modo, toda verba destinada é destinada em função de um processo que deve gerar controle (investigação), como desdobramento do poder de polícia.

No enunciado de Andreza podemos perceber aquela afirmação de Foucault (2014, p. 10) em que “o discurso não é simplesmente aquilo que manifesta (ou oculta) o desejo; é, também, aquilo que é objeto de desejo”. O desejo da entrevistada pode estar intimamente ligado à sobra de dinheiro, à melhor remuneração e transparência no uso do Fundo, fato este verificado na expressão “*principalmente professores que questionam porque anos anteriores aqui na nossa cidade tinha uma sobra desse dinheiro, né*”. Portanto, o poder de polícia do CACS, segundo a entrevistada, pode estar associado à “sobra de recurso”, para obrigar o poder público a destinar um bônus do que à investigação das irregularidades.

Andreza, apesar de parecer confusa quanto à presidência do CACS-FUNDEB, pois ela é membro daquele e presidente do CME, tem clara sua posição como fiscal na destinação dos recursos. Prosseguindo na entrevista, o município presta assessoria ao Conselho destinando um

profissional responsável (técnico) para esclarecimento no que diz respeito à contabilidade; prática comum e verificada nos outros municípios. Contudo, a insatisfação da entrevistada é revelada na expressão, “Mas apesar da gente achar que tal conta é um tanto quanto irregular diante da situação”, demonstra uma insatisfação quanto à destinação dos recursos. Embora as contas estejam legalmente corretas, diante do contexto, da necessidade, parece “um tanto quanto irregular”.

Talvez a entrevistada não esteja falando da irregularidade técnica, muito menos de crime, mas ao colocar “diante da situação” ela demonstra a falta de diálogo entre a Entidade Executora e o CACS-FUNDEB referente às necessidades locais e à valorização profissional.

Diante o exemplo apresentado, verifica-se que a Entidade Executora pode ter utilizado dos procedimentos formais segundo a lei, mas ao mesmo tempo desconsiderou completamente os desejos e as necessidades da comunidade local. Esse comportamento do Poder Público é verificado nas outras entrevistas de outros membros do CACS, isto é, a falta ou pouquíssimo diálogo entre a administração pública e a população. Vê-se também que o CACS-FUNDEB desassocia da sua natureza ao transformar-se em elemento de concretude de práticas processuais legalmente estabelecidas, ou melhor, condição de validade dos atos administrativos, mas que pouco ou nunca influenciam nas decisões da administração.

A ritualização é verificada quando sua legitimidade deriva do ordenamento jurídico estabelecendo a forma e quem são os detentores do poder, bem como as formas de seu exercício, que Weber (2014) chamou de dominação legal. Esse tipo funda-se na lei que delimita a amplitude da ação do governante e o grau de sujeição dos governados. Nesse contexto, “a burocracia desempenha papel fundamental na dominação racional, uma vez que os comandos alcançam os destinatários por meio dos atos dos funcionários, com funções especializadas e organizadas hierarquicamente” (RANIERI, 2013, p. 90).

No trecho da entrevista acima podemos perceber esse tipo de dominação na expressão “*Que nem quando tem as reuniões que vai a menina da prefeitura nos orienta, mostra...*”. O agente técnico especializado organiza a documentação (notas, planilhas, etc.) para explicar ao conselho a utilização da verba gerando certo descontentamento, pois não há “como interferir nisso”, principalmente no que se refere à sobra do Fundo. O processo de cumprimento da legislação deslocou os sujeitos para fora das tomadas de decisões, colocou os conselheiros numa posição de “burocrata”, uma extensão da administração para servir de base para aprovação das contas perante outros órgãos e perante a sociedade.

O CACS-FUNDEB coeso com o princípio da gestão democrática não busca resumir suas ações ao cumprimento dos procedimentos determinados legalmente, ou seja, ritualizar suas práticas. Apenas a resolução objetiva dos conflitos acaba por enfraquecer a existência do próprio colegiado, pois os sujeitos não se reconhecem como partes do processo de democratização gerencial, muito menos como representantes sociais capazes de intervir nas políticas públicas e serem representantes do interesse público.

Quando Andreza afirma “*então eu vejo minha função assim, nessa forma, ter que intervir nisso*” parece expressar seu desejo de que o conselho deveria intervir e participar das tomadas de decisões juntamente com a Entidade Executora a fim de alcançar as reais necessidades da localidade. Todavia, o mais comum é o princípio da estrita legalidade sobrepondo ao princípio do interesse público.

O discurso legal, por exemplo, do direito administrativo, funda-se em ações estatais específicas para realização do interesse público, compreendido como o interesse da coletividade. A norma visa satisfazer um determinado interesse público, ou seja, interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade. Portanto, a norma não pode ter a razão em si mesma, ela tem como fundamento da sua existência a proteção e a realização do interesse público, pelo menos no campo hipotético.

Contudo, o problema da norma está no saber-poder jurídico que se associa ao saber-poder médico para exercer um poder que visa o assujeitamento dos corpos e controle da população. Talvez seja esse o problema central da normalização: o cuidado com a alma dos indivíduos, com conhecimento da subjetividade humana para domá-la. Portanto, o objetivo do procedimento normalizador é a produção de subjetividades assujeitadas (sujeitos dóceis e úteis). O efeito político desse tipo de controle é a “biopolítica”, que incide tanto sobre as populações como sobre os indivíduos. Portanto, as lutas políticas se realizam tanto em escala macropolítica como micropolítica.

No CACS-FUNDEB fica evidente a necessária instrumentalização dos sujeitos que o compõe, desenvolver competência política de modo a compreender as regras do campo ao qual estão inseridas, as práticas de dominação, ou seja, o “sentido do jogo”. O CACS-FUNDEB, desde sua criação vem enfrentando problemas operacionais. Davies (2015), entende que o Conselho (FUNDEF) é compreendido como resultado de vários segmentos da sociedade, mas lhe atribui mais virtudes do que poder. Outro ponto destacado pelo autor são as estratégias da

administração tendentes a diminuir sua importância real, a inexistência de “poder de ação concreta”, segundo o qual o Conselho teria competência para punir os responsáveis pelo uso inadequado ou irregular uso das verbas, além da questão intimamente ligada à proposta neoliberal que desobriga o Poder Público de suas responsabilidades e a transfere à sociedade.

Os fundamentos de Davies são bastante pertinentes especialmente quando critica a composição do CACS-FUNDEB tendo em vista a predominância do clientelismo, o problema da disponibilidade de horário para atuação no Conselho (muitas vezes relatados pelos entrevistados) e aspectos técnicos para análise da documentação contábil também diversas vezes mencionadas nas entrevistas. Ainda a respeito dos representantes “sociais”, quando analisam a documentação estes tendem a se submeter à apreciação feita pelos representantes estatais, que mesmo em minoria numérica, farão prevalecer sua leitura dos números, face à dominação estatal.

Davies (2003) faz uma pesquisa sobre o funcionamento dos Conselhos utilizando relatórios de Tribunais de Conta, procurando desvendar que, embora os colegiados estejam constituídos formalmente, são inócuos. Entre vários problemas apontados no artigo supramencionado, o aspecto formal (formalismo irracional) dificulta ou impede a participação social na fiscalização e acompanhamento, pois o CACS-FUNDEB é mais frágil se comparado ao CAE (Conselho de Alimentação Escolar) por ser deliberativo, por exemplo, a questão da representatividade, a capacitação dos membros, as reuniões meramente procedimentais, entre outros.

Pretendeu-se neste capítulo demonstrar que o CACS-FUNDEB é o lugar destinado ao exercício da política dos cidadãos “concentrada na busca do bem comum, no aproveitamento civilizado do conflito e da diferença, na valorização do diálogo e na participação” cujo protagonista é muito mais o grupo, o movimento, a massa do que a personalidade talentosa do “príncipe”. Essa forma de política se sustenta no “debate público e na participação democrática, caminhos pelos quais os cidadãos interferem em suas comunidades e deliberam a respeito de temas e problemas” (NOGUEIRA 2004 p.60,63).

4. O PROCESSO DE SUBJETIVAÇÃO DO MEMBRO DO CACS-FUNDEB: UMA RELAÇÃO DISCURSIVA

Partindo da afirmação de Candiotto (2008, p. 88) de que “a subjetividade que aqui se refere não à identificação do sujeito como categoria ontologicamente invariável, mas a modos de agir, a processos de subjetivação modificáveis e plurais”, como uma espécie ultrapassagem de si, procuramos pensar no sujeito que ocupa determinado lugar apto a pronunciar um discurso possível, marcado pela raridade, regularidade e memória discursiva. Nesse sentido, a subjetivação produz sujeito e relações discursivas permeadas pelo poder que interessa à Análise do Discurso, uma vez que “os enunciados inscritos nessas relações e discursivamente produzidos apontam para posições-sujeitos e essas posições integram exercícios de poder que se opõem” (FERNANDES, 2011, p.4).

Em *A Ordem do Discurso*, Michel Foucault (2014) traça uma linha de pensamento bastante interessante, que nos guiará na tarefa da compreensão sobre o discurso: longe de ser transparente ou neutro, ele está intimamente ligado com desejo e poder. Foucault apresenta elementos excludentes internos e externos do discurso para afirmar que não se tem o direito de dizer tudo em qualquer circunstância. Contudo, a vontade de verdade, que atravessou tantos séculos da nossa história, o discurso verdadeiro que pronunciava a justiça responsável pelo destino dos homens se “deslocou do ato ritualizado, eficaz e justo, de enunciação, para o próprio enunciado: para seu sentido, sua forma, seu objeto, sua relação a sua referência”. Daí abriu-se comentário sobre o “discurso verdadeiro” tendo como responsável a nossa “vontade de verdade”, modo pelo qual o saber é valorizado, distribuído, repartido e de certo modo atribuído. Foucault procura esclarecer que o discurso proferido se assentou num dito, num texto primeiro, mas que não tira a qualidade de autoria, por isso, ele utiliza a expressão “função do autor”, pois acredita que “autor é aquele que dá à inquietante linguagem da ficção suas unidades, seus nós de coerência, sua inserção no real”. Nessa breve explanação sobre discurso é que procuramos delimitar nosso objeto de estudo (FOUCAULT, 2014, p.26).

Tendo como referencial teórico Michel Foucault, pretendemos compreender o processo de subjetivação dos conselheiros entrevistados, considerando que tais discursos em seu conteúdo e em sua forma revelam as relações de poder importantes para os processos de subjetivação. No processo de autocompreensão e experimentação com o outro, por meio das práticas discursivas produzidas coletivamente e exterior ao sujeito, essa produção corrobora na formação do seu *ethos*. Em *A Hermenêutica do Sujeito*, Foucault (2006) faz relação entre *áskesis* grega, cuja

essência é a busca pela verdade distante da renúncia a si equipando o sujeito para a vida, (o que ele chamou de *paraskeuê*), como discurso verdadeiro capaz de constituir a matriz do comportamento razoável, objeto de transformação do *logos* em *ethos*. Daí entender que o discurso é tão importante para a formação da subjetividade:

Mas, no momento em que o acontecimento se produz, será preciso então que o *logos* se tenha tornado a tal ponto o próprio sujeito de ação, que o próprio sujeito de ação se tenha tornado a tal ponto o *logos* que, sem ter sequer de cantar novamente a frase, sem sequer ter de pronunciá-la, [ele] aja como deve agir. Como vemos o que assim posto em prática nesta noção geral da *áskesis* é outra forma de *mméme*, um ritual inteiramente outro de reatualização verbal e da execução, uma relação inteiramente outra entre o discurso que se repete e o brilho da ação que se manifesta (FOUCAULT, 2006, p.394).

Analisando o trecho citado, Foucault em sua aula sobre relação entre retorno a si e conhecimento do mundo discorre sobre a conversão a si pelo ângulo da ação, fora do conhecimento que ele denominou *áskesis* (ascese enquanto exercício de si sobre si) tão importante quanto a *epistéme theoretike*. O que caracteriza a ascese (*áskesis*) no mundo grego, helenístico e romano não é a obediência à lei, pois na verdade ela é uma prática da verdade e não a maneira de submeter o sujeito à lei, mas uma maneira de ligar o sujeito à verdade. A relação entre o sujeito e prática consiste no fato de conhecer a verdade, de dizer a verdade e de praticar e de exercer a verdade, permitindo ao sujeito agir como deve ser e como quer ser. Assim a objetivação possível está associada ao saber sobre o mundo como experiência que modernamente entendemos como “sujeição do sujeito à ordem da lei” e os romanos entendiam a constituição do sujeito através e pelo exercício da verdade. Foucault entende a ascese antiga diferente da cristã, uma vez que aquela tinha um sentido de constituição de si e, para tanto, era preciso equipar o sujeito para assunção de si por meio da *paraskeuê* (preparação do indivíduo para os acontecimentos da vida). Foucault afirma que a *paraskeuê* é constituída do *lógoi* (discurso dotado de racionalidade), discurso enquanto enunciado materialmente existente, necessário para a produção do discurso ora constituído de frases e palavras ouvidas ou lidas e ora de frases que o sujeito formou que constitui a armadura necessária ao bom atleta da fortuna. Tais discursos são constituídos de proposições e fundados na razão (são razoáveis, são verdadeiros e constituem princípio aceitáveis de comportamento), dotados de persuasão no sentido em que acarretam, não somente a convicção, mas os próprios atos. É esse *lógoi* incorporado em sua própria razão, na medida em que dizem o que é preciso fazer na forma da racionalidade necessária, ou seja, *paraskeuê*. É isso que *áskesis* necessária ao atleta da vida visa obter, trata-se o modo de ser, a forma que os discursos verdadeiros devem tomar para poderem constituir a

matriz dos comportamentos razoáveis. Portanto, *paraskeuê* “é o elemento de transformação do *lógoi* em *ethos*” e *áskeis* faz do dizer-verdadeiro um modo de ser do sujeito (FOUCAULT, 2006).

Posto isto, Fernandes (2011) aponta para a necessidade de haver uma coincidência entre sujeito da enunciação e objeto enunciado; busca-se uma ligação do sujeito com a verdade. Por sua vez, Candiotto (2008) elucida que Michel Foucault procura saber quais são os efeitos de subjetivação a partir da própria existência de discurso, que pretende dizer uma verdade para o sujeito.

É pela ótica foucaultiana que pretendemos trazer a Análise do Discurso como ferramenta de interpretação do dito e do que não está dito em sua raridade, regularidade, particularidade e contraditório pretendemos indicar a produção de sentido, levando em consideração as condições de formação desse enunciado, a intervenção do Estado e a relação com os outros sujeitos. Nesse exercício, verificar-se-á quão dotado de *paraskeuê* está o “atleta da fortuna” necessário para ultrapassar a si como estratégia de resistência do poder num processo de subjetivação do discurso verdadeiro (ascese da prática de si que faz com que o indivíduo se torne sujeito de enunciação do discurso verdadeiro).

Orlandi (2001, p.15-16) elucida que a Análise de Discurso não trabalha com a língua enquanto um sistema abstrato, mas com a língua no mundo, levando em conta “os processos e as condições de produção da linguagem pela análise da relação estabelecida pela língua com os sujeitos que falam e as situações em que se produz o dizer”. A autora considera que a linguagem não é transparente, pois ocorre uma interferência, um percurso, uma movimentação no texto na busca do significado, proporcionando uma mediação necessária entre o homem e a realidade natural e social.

Entendemos que tão importante quanto o discurso é o papel que a memória desempenha no discurso, como aquilo que já foi dito, tratada na perspectiva de interdiscurso¹⁹ e que possibilita o que dizer. Para Orlandi (2001, p. 32) “as palavras não são só nossas. Elas significam pela história e pela língua. O que é dito em outro lugar também tem significado nas nossas palavras”.

¹⁹ ORLANDI, E. P. **Análise de discurso**. Princípios e Procedimentos. 3 ed. Campinas: Pontes, 2001. Interdiscurso é todo o conjunto de formulações feitas e já esquecidas que determinam o que dizemos. Para que minhas palavras tenham sentido é preciso que elas já façam sentido. E isto é efeito do interdiscurso: é preciso que o que foi dito por um sujeito específico, em um momento particular, se apague na memória para que, passando para o “anonimato”, possa fazer sentido em “minhas” palavras.

A memória se faz presente nas enunciações do sujeito nos discursos e se dá sempre a partir do já-dito que remetem a um discurso anterior e exterior à enunciação, como assevera Foucault (1995b). Na enunciação há sempre um já-lá, um discurso precedente e em funcionamento pela memória, presente na repetição de um discurso em outro, mas sempre sob novas condições ou possibilidades, [...] atestando a memória como condição de produção e funcionamento do discurso (Fernandes, 2012, p. 96).

Achard (1999, p. 11-2) expõe que a materialidade discursiva tem conexão com a memória social, relacionando com a circulação do discurso do que “realmente-já-ouvido” ou que está implícito. O implícito tem função importantíssima na estrutura do discurso, haja vista que ele “representa um conteúdo memorizado e cuja inserção constitui uma paráfrase controlada por esta memorização”. O autor entende que a “o implícito trabalha na base de um imaginário, enquanto cada discurso, ao pressupô-lo vai fazer apelo a sua (re) construção”, sem, contudo, afirmar sua autoria em determinado momento.

Uma vez “esquecido”, o discurso “já-dito-esquecido” reaparece em outros numa repetição seguindo uma certa regularidade que se apoia, necessariamente, sobre o reconhecimento do que é repetido e constitui jogos de forças: o primeiro para impor o limite do sentido e o segundo para reconhecer tal discurso. Achard (1999, p. 17) ressalta que “a memória não restitui frases escutadas no passado, mas julgamentos de verossimilhança sobre o que é reconstituído pelas operações de paráfrase”, o que nos leva a concordar com o autor de que “a memória suposta pelo discurso é sempre reconstruída na enunciação” e que sua estruturação é uma questão social.

A noção de memória discursiva refere-se ao reaparecimento de discursos e/ou acontecimentos outros, de diferentes momentos históricos, cujos sentidos produzidos são sempre outros; ou seja, trata-se de uma memória suposta pelo discurso, sempre reconstruída na enunciação, que implica a retomada e a circulação de discursos. Têm-se condições de produção passadas retomadas e (re) significadas em outros discursos, ou seja, certa reaparição do passado em novas condições sociohistóricas de produção dos discursos. Estes, por sua vez, exprimem uma memória coletiva na qual os sujeitos estão inscritos (Fernandes, 2012, p. 95).

Portanto, podemos compreender que a memória suposta pelo discurso é sempre reconstruída na enunciação. Esta não é proveniente apenas do locutor, mas compreendida a partir do sentido dessa retomada e a circulação do discurso.

Fonseca-Silva (2010, p. 67) elucida que “o que define um enunciado é o sentido completo, independentemente de quais elementos são empregados para tanto”. O autor procura

se desvincular dos conceitos estabelecidos nos manuais de gramática, que apresentam que o sentido só é possível se os enunciados comportarem um nome e um verbo.

Ao analisar um enunciado, devemos considerar suas especificidades e interpretá-lo situando-o no tempo e no espaço, pois ele pertence a uma dada formação discursiva. Lima (2012, p. 93-4) tomando como fundamento Foucault, propõe algumas questões para facilitar a análise do discurso, tais como: “[...] Quem fala? Quem no conjunto de todos os sujeitos tem boas razões para ter esta espécie de linguagem? Quem é o titular? Qual é o status dos indivíduos de proferir semelhante discurso?”. Ainda, segundo o autor, é importante descrever os lugares institucionais onde o sujeito falante obtém seu discurso, identificar as diferentes posições do sujeito (entendendo que as modalidades diversas de enunciação não estão relacionadas à unidade de um sujeito) e descrever a organização do campo de enunciados em que os conceitos aparecem e circulam.

No trecho abaixo podemos perceber o quanto Rodrigo traz em suas práticas desejos, lembranças sobre a necessidade de participar nas decisões do poder público e, principalmente, a compreensão de si como agente capaz de transformação. Podemos perceber que o discurso do entrevistado apresenta a materialidade de uma certa memória social, com a ausência de implícitos que possibilitam a paráfrase. Consoante Achard (1999) o implícito trabalha sobre a base de um imaginário memorizado, no qual cada discurso irá buscar sua (re) construção, permitindo a introdução da paráfrase.

Ricardo: Como você se sente em relação aos outros pais?

Rodrigo: Olha, e agora, colaborar. É aquele negócio, uma andorinha não faz verão, se mais pais participarem a gente podia fazer, tentar fazer alguma coisa, trazer mais coisa pra educação pra cidade, porque a gente vê professor lutando, a gente vê lá dentro professor lutando que dá o sangue lá dentro, mas não é ouvido, às vezes é posto de escanteio, a gente vê lá dentro como é...

No trecho “é aquele negócio, uma andorinha não faz verão”, parece que Rodrigo ao fazer referência a um ditado popular bastante conhecido, busca expressar incômodo em relação ao posicionamento dos outros pais que não participam das atividades político-administrativas da cidade para “trazer mais coisa para educação”. Ao que parece nos trechos destacados, a Educação está precisando de algo que para obtê-lo precisa da participação da sociedade.

Aparentemente, o entrevistado demonstra angústia pela falta de engajamento dos pais de alunos, diferentemente de outro seguindo sua resposta “a gente vê professor lutando que dá sangue lá dentro”. Além disso, o entrevistado revela lutas internas como gladiadores numa arena, na qual o professor se propõe se sacrificar para “trazer mais coisa para educação”. Ao que parece, a luta é solitária “uma andorinha não faz verão”, Rodrigo enunciou um ditado para resignificá-lo diante da situação.

A noção de que está se sentindo sozinho, que o sujeito é fraco e que há necessidade de envolvimento social parecem apontar para a própria estrutura do CACS-FUNDEB, no sentido de que ele é estruturado no intuito de criar a sensação de solidão e de impotência diante do Poder Executivo. O trecho da entrevista ressalta a ideia do já dito e esquecido para ser ressignificado, uma relação entre elementos pré-constituídos - produzido em outros discursos anteriores a ele e independentemente (MAINGUENEAU, 1997). A enunciação de Rodrigo está associada a uma memória discursiva que deu significado, baseado num pré-constituído (o ditado) garantido, agora, pelo representante do CACS-FUNDEB (autoridade) como discurso polêmico, pois questiona a postura dos outros pais. Metáfora parafrásica porque uma andorinha não faz verão dentro do Conselho.

A constante retomada sobre a memória é crucial, pois “é a memória discursiva que torna possível a toda formação discursiva fazer circular formulações anteriores, já enunciadas” (BRANDÃO, 2012, p. 95), assim, enunciar é buscar o já-dito que se constitui e re (significa) no discurso naquele momento histórico. Procuramos destacar nesse momento que a “toda produção discursiva, efetuada sob determinadas condições conjunturais, faz circular formulações já enunciadas anteriormente” e que a memória, portanto, desempenha um papel no discurso além de lembranças, mas como “redefinição, de transformação quanto de esquecimento, de ruptura, de denegação do já-dito” (BRANDÃO, 2012, p. 99).

O discurso não está livre de controle, pois está ligado ao sujeito, que pode dizer a posição discursiva em um momento específico, e à necessidade do enunciador de se constituir como autor, ou seja, “é necessário transgredir mais do que uma determinada ordem estabelecida, mais do que atuar com e sobre a linguagem. É fundamental, sobretudo, que esse sujeito inscreva o seu discurso na ordem do enunciável, no verdadeiro da época” (BARONAS, 2011, p. 79).

Portanto, partindo da perspectiva foucaultiana sobre Análise do Discurso é importante destacar a formação discursiva, o sujeito, o discurso e o poder, pois é o sujeito na sua relação com o saber, com o poder e com a verdade que delimita a compreensão de subjetivação.

[...] o discurso é o espaço em que saber e poder se articulam, pois, quem fala, fala de algum lugar, a partir de um direito reconhecido institucionalmente. Esse discurso, que passa por verdadeiro, que veicula saber (o saber institucional), é gerador de poder (BRANDÃO, 2012, p. 37).

Nessa breve introdução sobre a relação discursiva e sujeito, pretendeu-se compreender o papel da memória que também constitui o discurso e o lugar no qual ele é enunciado, com a autoridade e a potencialidade de subjetivação. A partir desse enlace, pretendemos organizar o pensamento em torno de mecanismos de compreensão dos discursos que emergem das entrevistas com membros do CACS-FUNDEB, tendo a Análise do Discurso como ferramenta fundamental. Buscamos analisar a percepção que o conselheiro tem de si no interior das relações estabelecidas no CACS-FUNDEB e externamente por meio das práticas tidas como democráticas presentes nos enunciados analisados.

Não temos a intenção de fazer um estudo aprofundado sobre Análise do Discurso, mas utilizaremos dela como ferramenta de um arqueólogo que pretende mexer os elementos próprios do discurso e ler os palimpsestos²⁰, busca compreender que o sujeito é constituído por discursos que permite indivíduos diferentes ocuparem lugares variados de um mesmo discurso. Para Foucault discurso é entendido por dispersão por não está ligado a nenhum princípio de unidade *a priori*, ou seja, decorre das várias posições possíveis de serem assumidas pelo sujeito no discurso.

Dessa forma, “a noção de formação discursiva passa a ser considerada em sua heterogeneidade” (MESQUITA, 2008, p. 61), pois o sujeito do enunciado pode ser ocupado por indivíduos diferentes. O papel que o “arqueólogo” desempenha na Análise do Discurso é verificar a regularidade dos enunciados e o fato em seus arquivos, interpretando os discursos e saberes num dado momento histórico.

Baronas (2011, p. 92), sobre a concepção de formação discursiva para Foucault apareceu pela primeira vez em *A arqueologia do saber*, na qual procura compreender o funcionamento dos discursos, não como um conjunto de signos e elementos significantes que remeteriam a determinadas representações e conteúdo - tal como pensava o estruturalista Saussure - mas como um “conjunto de práticas discursivas que instauram os objetos sobre os quais enunciam, circunscrevem os conceitos, legitimam os sujeitos enunciadore e fixam as estratégias sérias que

²⁰ LOPES, M. A. Interpretar as Interpreções: aspectos teóricos da história intelectual de Michel Foucault. p. 18-9. A rigor, a palavra vem do grego palimpsestos, o que significa “raspado novamente”. A reutilização de tais suportes por meio de técnicas de raspagem da escrita, com vistas à sobreposição de um novo texto, ficou conhecida como palimpsesto.

rareiam os atos discursivos”. Foucault pretende descrever as condições de possibilidade dos enunciados, como também as condições de existência deles. Baronas nos traz uma leitura acerca da formação discursiva ao salientar a “liberdade” dos atos discursivos depois de ter passado por uma “policia discursiva”, que chancela os discursos efetivamente ditos e que “determina aquilo que pode e deve ser dito por um sujeito autorizado, inserindo-se dessa maneira, no verdadeiro da época”.

Dessa forma, Baronas (2011, p. 93) expõe que não é qualquer ato discursivo que será objeto de análise, mas os atos discursivos que manifestam vontade da verdade. Tais atos são condicionados por um conjunto de regularidades internas, “constituindo um sistema relativamente autônomo, denominado de formação discursiva”. Foucault observa o sistema de dispersão entre enunciados semelhantes a fim de definir certa regularidade, o que ele chamou de formação discursiva

No caso em que se puder descrever, entre um certo número de enunciados, semelhantes sistema de dispersão, e no caso em que entre os objetos, os tipos de enunciação, os conceitos, as escolhas temáticas, se puder definir uma regularidade (uma ordem, correlações, posições e funcionamentos, transformações), diremos, por convenção, que se trata de uma *formação discursiva* – evitando, assim, palavras demasiado carregadas de condições e consequências, inadequadas, aliás, para designar semelhante dispersão, tais como “ciência”, ou “ideologia”, ou “teoria”, ou “domínio de objetividade”. Chamaremos de *regras de formação* as condições a que estão submetidos os elementos dessa repartição (objetos, modalidades de enunciação, conceitos, escolhas temáticas). As regras de formação são condições de existência (mas também de coexistência, de manutenção, de modificação e de desaparecimento) em uma dada repartição discursiva (Foucault, 1987, p. 43).

Podemos observar que enunciados diferentes (na forma e no tempo) ao se referirem ao mesmo objeto, constituem um sistema de dispersão e, dessa forma, é pertinente levar em consideração a possibilidade de dizer a respeito de um conteúdo em um momento dado. “A unidade de um discurso é feita pelo espaço onde diversos objetos se perfilam e continuamente se transformam e não pela permanência e singularidade de um objeto” (FOUCAULT, 1987, p. 37). Portanto, a *regra de formação* a qual Foucault se refere tenta estabelecer um sistema de dispersão entre: objetos, modalidade de enunciação, conceitos, escolhas temáticas e a condição de existência em uma dada repartição discursiva.

Orlandi (2001, p.43) discorre sobre a formação discursiva como condição para compreensão do processo de sentido e regularidade no funcionamento do discurso, definindo-a como “aquilo que numa formação ideológica dada determina o que pode e deve ser dito”. Orlandi chama-nos atenção para dois pontos importantes a respeito do discurso: o primeiro diz

respeito ao sentido e o segundo ao funcionamento. Naquele as palavras não têm sentido nelas mesmas, do que precisam se comunicar dentro de um discurso que por sua vez, se delinea na relação com outros. Neste, as palavras, embora transitem como se fossem as mesmas, podem ter significados diferentes porque se “inscrevem em formação discursivas diferentes”. Assim, cabe ao analista observar as condições de produção, o funcionamento da memória remeter-se a uma formação discursiva para compreender o sentido do que está dito (ou não).

Assim, como já mencionado, os discursos para Foucault configuram uma dispersão, “sendo formados por elementos que não estão ligados por nenhum princípio de unidade. Cabe à análise do discurso descrever essa dispersão”. Para Brandão, o discurso possui regras capazes de reger a formação dos discursos, chamadas por Foucault de “regras de formação” que facilitariam a determinação dos elementos que compõem o discurso, tais como objetos, tipos de enunciação, conceitos, temas e teorias (BRANDÃO, 2012, p. 32).

De acordo com Brandão (2012), a análise do discurso com fundamento em Foucault está mais interessada na formação discursiva do que com a regularidade ou com o sujeito, pois acredita que a significação que os enunciados têm está na superfície do discurso. Courtine (2010, p. 27), em entrevista a Fernandes afirma que uma “formação discursiva não se encontra em estado natural na superfície dos textos, [...] ela é a expressão de um século ou de um período, menos ainda de um autor”. Portanto, existem unidades mínimas de discursos que se revelam, que proporcionam compreender sua construção, se espalhando e se deslocando como característica desse *corpus*. Daí se deduz a importância da Análise do Discurso para interpretar a cena enunciativa, a discursividade em uma relação de heterogeneidade a fim de buscar a “raridade”, no enunciado, que transmita e conserve um valor dos quais procuramos nos apropriar.

Como os enunciados estão na superfície do discurso, quem o profere nem sempre está relacionado com a autoria, uma vez que “o sujeito só se constitui enquanto autor de seu texto a partir do momento em que legitimar o seu discurso” (BARONAS, 2011, p. 75). Para Baronas, o sujeito se caracteriza como autor pelo reconhecimento e pelo lugar socioideológico de produção de sentido.

Fernandes (2014, p. 107) utiliza o pensamento foucaultiano para explicar que o sujeito é “definido por algo exterior a si e não como originário de sua interioridade”. Portanto, o sujeito é uma invenção moderna e Foucault tem a preocupação com os seres humanos na medida em que se tornam sujeitos e isto se faz por meio da relação sujeito e discurso. Para o autor, o sujeito é

objeto de discurso a ser investigado pelos saberes que constituem a disciplina análise do discurso.

A compreensão de que o discurso possibilita a formação de objetos, inclusive a produção de subjetividade e do sujeito, é importante para entender o processo de subjetivação do conselheiro nessa relação discursiva. Procuramos direcionar nossa atenção no sentido de como as relações discursivas “constituem” esse sujeito-conselheiro, assim como suas práticas são mais ou menos democráticas.

Foucault propõe entender que na relação sujeito e enunciado há sempre um autor ou uma função que pode ser exercida por vários sujeitos. Baronas (2011, p.113) explana que a arqueologia foucaultiana de análise volta-se para “a descrição dos enunciados visando a definir condições de produção, a historicidade que os faz aparecer como um jogo de posições do sujeito” dentro do discurso. Assim, o discurso seria parte integrante de um jogo de forças, de sujeitos historicamente produzidos, na qual a resistência seria uma forma de poder. Nesse sentido, Foucault “rompe com uma concepção de sujeito enquanto indivíduo para concebê-lo como produzido por algo que lhe é exterior”, ou seja, o sujeito passa a ser considerado como uma função ou uma posição a ser ocupada no discurso.

Vejamos o trecho da entrevista realizada com Christian, professor municipal e representante do Poder Público no CACS-FUNDEB:

Ricardo: Você teve alguma formação para exercer sua função dentro do CACS-FUNDEB?

Christian: Não, não...na verdade eu, eu fiz um curso de gestão financeira... da educação pela ESAF; pela escola superior de iniciação financeira, que é um curso online do governo federal, mas isso eu fiz por conta própria.

Na questão sobre como exercer e sobre a capacitação para exercer atividades no CACS-FUNDEB, Christian responde negativamente, posto que na esfera local não há capacitação de conselheiros, mas procurou fazer um curso oferecido pela ESAF. Nesse pequeno trecho da entrevista, podemos notar a preocupação de Christian quanto a necessidade de capacitação para exercer sua função no CACS e seu posicionamento em relação aos outros membros que não despertaram interesse em capacitar. Parece que há certa insatisfação com os outros membros, percebido pela ênfase na expressão “eu fiz”.

Christian e Rodrigo têm em comum em seus discursos a preocupação de atuar com qualidade e a sensação de solidão. Mais uma vez aparece o problema operacional do CACS-FUNDEB, pois não existe política pública de capacitação, estrutural e pessoal para atender as necessidades dos membros. Notamos, com isso que o professor tem a mesma impressão do pai: ambos estão sozinhos, facilitando o domínio das relações pelo poder público.

Apesar da lei determinar que o Estado deva oferecer cursos de capacitação, parece que em muitos casos não está sendo cumprida, pelo menos em relação ao membro entrevistado, o que é confirmado pelas expressões “por conta própria” e “curso de gestão financeira” que sugerem a inexistência de um curso específico voltado para capacitação de conselheiros para atuarem no CACS-FUNDEB, haja vista que Christian necessitou buscar alternativa a fim de sanar suas dificuldades na compreensão financeira que permeia a maioria dos atos do Conselho em questão.

Christian ao tratar de assuntos do FUNDEB falará com mais propriedade: seu discurso poderá ganhar peso maior e possivelmente será internalizado pelos demais membros que ou concordarão ou refutarão na medida em que as interações e os sujeitos se coloquem em “determinado lugar”. Assim, como mencionamos o lugar que Christian ocupa é o lugar daquele conselheiro com maior técnica e o técnico é o favorecido tanto pelo capital cultural como pelo “certificado”, portanto, terá “superioridade” de conhecimento em relação aos demais conselheiros.

Voltemos à negativa do apoio ao conselheiro, a reiteração do “não” carrega em si crítica ao modo ora como o Conselho é constituído, sem profissionais capazes de compreensão técnica, ora ao Ministério de Educação que não capacita com antecedência os cidadãos para atuarem com maior eficiência. Está estabelecido no Manual de Orientação para Conselheiros do CACS-FUNDEB de 2009 (BRASIL, 2009) a competência do Ministério da Educação para oferecer apoio técnico relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos e capacitar os membros do CACS-FUNDEB para atingir seus objetivos, inclusive educação a distância. Portanto, esse é um obstáculo a ser superados pelo Poder Executivo para o estabelecimento da gestão democrática e pelo indivíduo ao participar desse importante colegiado.

Nas duas entrevistas podemos constatar que os enunciados emitidos podem ter autoria em discursos incorporados que reforçam autorias. No primeiro caso, um ditado popular não mais político que o segundo, pois entendemos que “autor é uma função, ou seja, é um sujeito disperso que pulveriza simultaneamente em diversos ‘eus’, se inscrevendo na ordem do enunciável,

fundando uma discursividade” (BARONAS, 2011, p. 82). Assim, tanto o enunciado de Rodrigo quanto o de Christian foram “construídos” ora com base em conhecimentos populares ora em discursos tidos como mais técnicos.

Quando se pretendeu saber como o sujeito “se via” em relação aos demais, ou melhor, qual era a percepção de cada um a respeito de si, o primeiro entrevistado fez uma leve crítica à falta de interesse social e enfatizou que “uma andorinha não faz verão”; já o segundo entrevistado, embora a pergunta não fosse sobre participação, ele nos revelou também a falta de interesse dos demais com a expressão “eu fiz por conta própria”. Ambos utilizaram o verbo fazer, embora de forma diferente, para ressaltar seus interesses em ser diferente dos outros no que concerne à participação no CACS-FUNDEB e demonstrar a solidão encontrada dentro do colegiado.

Segundo Orlandi (2001, p. 75), “o autor é então considerado como princípio de agrupamento do discurso, como unidade e origem de suas significações, como fulcro de sua coerência”. Essa coerência citada por Orlandi aparece em ambos os discursos dos representantes de segmentos diferentes e de cidades diferentes. Encontramos nos dois trechos a “falta de interesse” como objeto em análise e que se desdobra em várias consequências em relação à iniciativa, à qualificação, à falta de debate e à ausência de práticas democráticas, já que, no primeiro caso, Rodrigo percebe que os professores “dão o sangue” e no segundo, Christian afirma que os membros não demonstram interesse em se qualificar. Todos os entrevistados seguem no sentido de um certo isolamento entre as categorias que compõem o CACS-FUNDEB.

Começamos a traçar algumas linhas: a regularidade nos enunciados que permite tirar o conceito “participação” apresentação de dispersão semelhante, a condição de produção – ambos representantes do CACS-FUNDEB com importante representatividade, a autoria e, por fim, a relação de poder.

Em *Arqueologia do Saber*, Foucault relaciona sujeito e autoria diante do enunciado. Para ele um autor ou uma instância produtora não se confunde com o sujeito, pois este é exterior à frase, não sendo, necessariamente o indivíduo que articulou ou escreveu. O sujeito do enunciado é aquele que utilizou elementos essenciais para dar significado à frase, ao texto. Então o sujeito do enunciado é uma função determinada, mas não estável, na medida em que pode ser preenchida por outro. Foucault afirma que o sujeito do enunciado não precisa ser exatamente o autor da formulação (FOUCAULT, 1987).

A respeito da possibilidade de qualquer sujeito ocupar a função enunciativa, Maingueneau (1997, p. 37) faz uma crítica ao dizer que Foucault pode conduzir a uma falsa pista. Não é pelo fato do sujeito ter dado prova de sua competência de produzir discurso sobre algo que lhe é garantido a *autoridade* de enunciação. Maingueneau se fundamenta em Pierre Bourdieu ao afirmar que “o discurso só é autorizado e, conseqüentemente, eficaz se for reconhecido como tal”; esse reconhecimento requer “diploma” ou “certificado” necessários para legitimar sua posição no campo ou fazer parte de determinado campo.

Orlandi (2001, p.74-5) define que a “autoria é uma função do sujeito”. Há outras funções tais como, de locutor - aquele que apresenta como “eu” no discurso - e do enunciador - a perspectiva que esse “eu” constrói. Mas a coerência, o respeito às normas, a clareza, a originalidade, a relevância, entre outras, cobradas do autor, pois é a função discursiva que o autor “eu” assume enquanto produtor de linguagem, produtor de texto, é a que está mais determinada pela exterioridade e, portanto, mais afetada pelas exigências de coerência, não contradição, responsabilidade etc.

Não basta falar para ser autor. A assunção da autoria implica uma inserção do sujeito na cultura, uma posição dele no contexto histórico-social. Aprender a se representar como autor é assumir, diante das instâncias institucionais, esse papel social na sua relação com a linguagem: constituir-se e mostrar-se autor. O sujeito precisa passar da multiplicidade de representações possíveis para a organização dessa dispersão num todo coerente, apresentando-se como autor, responsável pela unidade e coerência do que diz (ORLANDI, 2001, p.76).

Outra lição importante sobre discurso e sujeito é dada por Maingueneau (1997, p. 45), ao tratar de cena enunciativa, identificando como um dos elementos do enunciado o *ethos*. Para ele, o discurso é inseparável de uma “voz”, dimensão da retórica antiga que entendia *ethé* (propriedades que os oradores se conferiam que se revelavam pelo modo de expressarem). “A eficácia destes ‘*ethé*’ se origina no fato de que eles atravessam, carregam o conjunto de enunciação sem jamais explicitarem sua função”. Maingueneau, com isso, indica a possibilidade de que os sujeitos se associem a uma certa voz por se reconhecer nela, havendo uma espécie de incorporação na qual o discurso é capaz de assujeitá-los²¹.

²¹ ORLANDI, E. P. **Análise de discurso**. Princípios e Procedimentos. 3 ed. Campinas: Pontes, p. 50, 2001. A forma-sujeito histórica que corresponde à da sociedade atual representa bem a contradição: é um sujeito ao mesmo tempo livre e submisso. Ele é capaz de uma liberdade sem limites e uma submissão sem falhas: pode tudo dizer, contanto que se submeta à língua para sabê-la. Essa é a base do que chamamos de assujeitamento.

4.1. Discurso e verdade

O discurso pode funcionar como um dispositivo que, envolto pelo poder aciona o saber, produzindo a verdade. Há relação íntima entre o dispositivo com a verdade capaz de atuar na produção da subjetividade pelos discursos.

A verdade é deste mundo; ela é produzida nele graças a múltiplas coerções e nele produz efeitos regulamentados de poder. Cada sociedade tem seu regime de verdade, sua “política geral” de verdade: isto é, os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos, a maneira como se sanciona uns e outros; as características e os procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade; o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro (FOUCAULT, 2015, p. 52).

Nesse sentido, os dispositivos são produzidos e as práticas dos sujeitos são determinadas. A verdade é uma construção discursiva e determina o posicionamento dos sujeitos; ela é o objeto sobre o qual se luta, lugar de “enfrentamento social e de um debate político violentos, sob a forma de ‘lutas ideológicas’ (ORLANDI, 2001, p. 87). A subjetividade é resultado do produto de práticas diversas provenientes de saberes que envolvem uma pluralidade de discursos, isto é, “a verdade é produzida por discursos que carregam poder e saber, ela não está fora do poder e nem é possível sem ele” (MESQUITA, 2008, p.59).

Em *Microfísica do Poder*, Foucault (2015) assinala que a verdade não existe fora do poder ou sem o poder, ela está situada neste mundo. Cada sociedade tem seu regime de verdade, na qual o discurso é utilizado para que ela funcione e permite distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos. Para Foucault verdade é “o conjunto das regras segundo as quais se distingue o verdadeiro do falso e se atribui ao verdadeiro, efeitos específicos de poder”. A verdade está ligada a sistemas de poder estabelecendo um “Regime da Verdade”. (FOUCAULT, 2015, p.53)

Nosso ponto de partida é a visão de Foucault sobre poder, mais precisamente sobre os efeitos de poder próprios do jogo enunciativo. Discorrer sobre este assunto é um grande desafio. Contudo, faz-se necessário ter uma visão sobre o referido jogo para compreender a dinâmica do conselho do FUNDEB em questão. Aqui, faremos uma observação: o poder não é exclusivo dos representantes do Executivo ou dos ‘mais qualificados tecnicamente’, embora considerável. O poder não é uma entidade coerente, unitária e estável, mas relacional, ou seja, “o poder não existe senão em ato” (REVEL, 2005, p. 67). Portanto, Foucault (2015, p. 33) desloca o poder “normalizador e da sujeição para os modos de subjetivação, em que o sujeito se constitui a partir

de práticas que permitem ao indivíduo estabelecer uma determinada relação consigo” (FOUCAULT, 2015, p. 33).

Segundo Fernandes (2011, p. 15), “os discursos, exteriores aos sujeitos, são sempre o motriz dos dispositivos possibilitadores e/ou determinantes de sua constituição e da produção da subjetividade”, isto é “o discurso é uma categoria fundante do sujeito, do saber, da verdade, da subjetividade” (FERNANDES, 2012, p. 18). Consequentemente, as relações de poder presente nos discursos são processos de constituição dos sujeitos.

“Como não existe objeto que não seja cercado, envolto, embebido em discurso, todo discurso dialoga com outros discursos, toda palavra é cercada de outras palavras”. Não há neutralidade na circulação de vozes. Ao contrário, ela tem uma dimensão política. (BAKHTIN, 1992 apud FIORIN, 2009, p.152).

No trecho da entrevista abaixo, Christian relata uma discussão acerca de direitos trabalhistas entre um conselheiro advogado e o Poder Executivo. Aparentemente, havia um problema no pagamento dos professores no qual o entrevistado não soube explicar, mas solucionado graças a presença do conselheiro advogado.

Ricardo: E quando você chega lá já tá tudo pronto ou vocês têm que discutir a respeito?

Christian: Não.

Ricardo: Montar as informações.

Christian: Tem uma pessoa que quando ela fala que vai ter reunião então tem que passar para assinar, como que fala, o processo que vai pra todo mundo, ou e-mail que manda avisando da reunião aí ela mostra a pauta. A pauta é isso, isso, isso. Então, tá, você está sabendo a pauta. Só que no dia da reunião a gente lê a pauta é tal vamos falar sobre.... Quando começa a gente fala da ata passada, um pouquinho da reunião passada e começa a ler...se a prefeitura atingiu os 25% que é o que ela tem que dar para educação 25 daí pra cima, pra baixo não, então tem isso daí. Depois tem assinatura dos... como eles falam, “homolítico”, onde está tudo o salário do pessoal, o holerite deles....

Ricardo: Remuneração...

Christian: Isso, a remuneração em papel que eu falei pra você que são três livros grossos e no final vê né o que tiver mais alguma coisa e se não tiver encerra e

acabou. Mas quando a gente chega pra fazer reunião, falar pra você que a gente senta e conversar, não. A gente nummm.... Chega o pessoal, chegou deu quórum a gente vai e começa a reunião, não tem assim eu chegar com você e falar isso aqui é assim esse não...já está tudo.

Ricardo: E para você é a forma correta?

Christian: Não, eu acho que a gente deveria ter assim um pouquinho, já que a gente vem de uma parte despreparada que não está acostumada a ver...pelo menos sentar e tentar explicar ó quero falar disso aqui é sobre isso e você vai aprendendo isso com o tempo, mas era bom sentar e você conversar falar eu vou falar assim, assim encheu, tá isso, para poder estar ciente para dar o aval, porque teve no começo, no meio do ano, teve uma, não é uma discussão, teve um outro conselheiro, ele também era, também advogado, não sei do que ele faz parte e a prefeitura não estava pagando “dissendiário” que é diário, que é uma porcentagem diariamente para a educação e esse senhor questionou e eu sei que deu assim na hora deu aquele muvuco, mas aí na hora falou: ó presidente o que vai fazer? Aí eu disse gente aí vocês tem que ver o que é que bom fazer porque eu sou presidente, mas nessa parte eu quero saber também porque eu sou marinheiro de primeira viagem.... Primeira vez que acontece isso. Aí eles fizeram a gente, comentou, debateu, teve uma outra reunião, pedimos uma reunião extraordinária com a Secretaria da Educação mais uns da educação para poder fazer, então daí ficou tudo em ordem, a prefeitura pagou tudo o que tem que pagar, deixou tudo em ordem. Então não aconteceu nada, mais a gente teve que dar um aval sem saber, a gente imaginava como era porque você vê o pessoal conversando. Aí perguntei o que vocês acham. Ah, tem que fazer isso, então falei pra moça...

Como comentamos anteriormente, além do elemento técnico (advogado), o relato de Christian sobre o desenvolvimento das reuniões e discussões a respeito de assuntos polêmicos, há um movimento discursivo repletos de enunciados pertencentes a um jogo de poder. Devemos destacar que o discurso como expressão da subjetividade passa a internalizar e comandar a ação do sujeito, ou seja, é a assunção do discurso verdadeiro, que molda sua conduta e se exterioriza por meio do seu discurso. “Busca-se, nessa perspectiva, uma ligação do sujeito com a verdade. Reiteramos, pois, os apontamentos de Foucault sobre a subjetivação pelo discurso e a

consequente objetivação dos sujeitos” (FERNANDES, 2011, p. 13). Pelo discurso o sujeito busca impor uma verdade (considerada uma construção discursiva), uma objetivação do sujeito como efeito da subjetivação.

Assim, no trecho acima destacamos a presença de um advogado que diante de um fato, produziu um enunciado capaz de moldar o comportamento dos demais membros. O enunciado foi produzido por alguém reconhecidamente capaz de proferi-lo, com maior técnica, talvez mais *status* social que o colocou em situação privilegiada. Fernandes (2014, p. 117) ajuda-nos a compreender tal situação quando afirma que a verdade é uma construção discursiva a partir dos posicionamentos dos sujeitos; assim, o enunciado mais operatório da verdade diz respeito ao sujeito e não às coisas, ou seja, o funcionamento do discurso investido de poder visa e envolve todos os sujeitos.

A verdade será sempre uma produção e atesta os lugares e/ou posicionamentos dos sujeitos, e o discurso materializa as verdades e revela esses posicionamentos. A verdade constitui objeto pelo qual se luta e também o poder do qual o sujeito deseja se revestir, e o discurso traduz essas lutas por meio de procedimentos que tem por função conjurar seus poderes e perigos (FERNANDES, 2014, p. 117).

Fiorin (2009) elucida que a apreensão do mundo está situada na esfera histórica porque o sujeito está sempre em relação com outro, ou seja, ele vai se constituindo discursivamente, “[...] aprendendo as vozes sociais que constituem a realidade em que está imerso, e, ao mesmo tempo suas inter-relações dialógicas [...]”. O autor afirma que o sujeito é constitutivamente dialógico, isto é, ele é constituído de diferentes vozes em relações de concordância ou discordância (FIORIN, 2009, p. 156).

A verdade perpassa na relação discurso-subjetividade e aponta para o sujeito, na sua interação com a ética/estética. Em *A Hermenêutica do Sujeito*, Foucault relaciona discurso e subjetividade utilizando a ideia do “cuidado de si” para objetivar a busca pela verdade. O sujeito vai se ocupar consigo mesmo de forma positiva, jamais negativa. O autor expõe a diferença da ascese cristã da filosófica e discute sobre a origem da moral (tão importante para nossa discussão), da consciência como acesso fundamental à verdade. Aqui, nos preocupamos com a subjetividade fundada no saber para a produção da verdade, ou como disse Foucault “o sujeito é capaz da verdade” (FOUCAULT, 2006).

“Os preceitos de moral, assim como as construções de verdade, da qual o sujeito intenta apoderar-se, são discursivamente mobilizados, e os discursos, em suas formas práticas, recrutam os sujeitos possibilitando-lhes sua constituição e a produção da subjetividade”. Portanto, existe

uma relação íntima entre a constituição do *ethos* e o discurso, uma vez que este estabelece e indica a posição do sujeito, é dispositivo de poder e de construção de verdades (FERNANDES, 2014, p. 118).

A propósito, a verdade é um tema importante quanto à constituição do sujeito envolto imerso em discursos e dos quais se apropria para produzir, reproduzir ou refutar. No âmbito das práticas discursivas e produção da verdade, destacamos a necessidade do uso da liberdade para proferir discursos verdadeiros e, isto requer autonomia. É importante resgatar a “democracia” apenas como contraponto ao autoritarismo ou outros regimes e condição da *parresía*. Assim, tentaremos relacionar práticas democráticas, discurso e sujeito no âmbito do CACS-FUNDEB com a prática parresiástica. Não é propriamente o discurso que será analisado, mas sob que forma, “[...]em seu ato de dizer a verdade, o indivíduo se constitui e é constituído pelos outros como sujeito que pronuncia um discurso de verdade” (FOUCAULT, 2011, p. 4).

Por que falar de democracia? Falar de democracia nesse momento é condição para práticas parresiástica do dizer-a-verdade, condição para práticas autônomas de tomar a palavra e de ser relacionado com a verdade. E a verdade, tão estudada por Foucault é suporte para desenvolvermos do nosso pensamento. Qual relação tem o sujeito membro do CACS-FUNDEB com a produção da verdade? Quais as implicações essa produção causaria? E, por fim, a relação verdade e política.

Tomemos a lição de Foucault (2011, p. 130) em *A coragem da verdade* ao relacionar o cuidado de si e a verdade na direção do modo de vida, ou melhor, “o modo de vida aparece como correlativo essencial, fundamental, da prática do dizer-a-verdade”. Trata-se da *parresía* ética – forma de exercer a verdade de forma não política. Foucault vai buscar fundamentação em Sócrates para exemplificar o cuidado de si como busca da verdade – a *parresía* socrática – em oposição à *veridicção* política que se dá quando alguém é capaz de dizer a verdade, que não visa a *epiméleia* (noção de cuidado), mas diz às pessoas o que é preciso fazer.

A partir dessa lição, procuramos analisar as implicações da *parresía* como a coragem da verdade, de dizer-a-verdade no campo da ética importante nas práticas em direção à concepção de si, um “dever e técnica que dirige a consciência dos outros e os ajuda a construir sua relação consigo” (Foucault, 2010, p.42). Afinal, o conselheiro do FUNDEB pode estar envolto de práticas *parresiásticas* no enfrentamento de questões relevantes que não dizem respeito somente a si, mas pensar no outro, no cuidar com o outro, na preocupação da busca pela verdade como externalização do que é justo, do bom. “Um homem de algum valor não tem de calcular suas

chances de vida e de morte [...] um homem ‘de algum valor’ deve considerar unicamente, quando age, se o que faz é justo ou não, se ele conduz como homem de coração ou como covarde” (Foucault, 2011, p. 73).

Foucault (2011) analisa o tema ética da verdade questionando as condições morais que possibilitam a um sujeito ter acesso à verdade e dizer a verdade, ou seja, em quais condições o sujeito, independente de interesse particular, é capaz de ver e dizer a verdade e que tipo de resolução, sacrifício ou combate somos capazes de enfrentar para defendê-la. Parece que tais questões são pertinentes ao CACS-FUNDEB, pois estão intimamente ligadas à busca pela verdade de dizer a verdade fundada no *ethos*, isto é, a maneira como os sujeitos se constituem, como sujeito moral para bem governa. Portanto, podemos ver que o *ethos* é acessível e formado a partir do discurso verdadeiro, é elemento que permite a *parresía* articular no campo da política, na maneira como os homens governam e são governados.

É pertinente destacar que pensamos democracia como algo diferente da ateniense, mas aquela que permite o uso da liberdade, do direito de falar, de tomar a palavra, de dizer-a-verdade respeitada pelas instituições; trata-se da *parresía* exercida como um privilégio-dever. Foucault (2011, p. 34) faz uma crítica da *parresía* democrática ao destacá-la como latitude dada a todos e a cada um, a liberdade de falar um discurso verdadeiro e falso, opiniões úteis ou nocivas, cuja consequência é a falta de unidade na qual cada um dá sua opinião e segue suas próprias decisões - se governando como quiser causa conflitos infinitos. Outro aspecto evocado por Foucault, está na própria *parresía* democrática, não só ao indivíduo que tenta exercê-la, mas à cidade na medida em que requer uma coragem que corre o risco da *parresía* não ser apreciada. Para que o discurso seja aceito ou ouvido, as pessoas dizem o que o povo deseja – discurso lisonjeiro. Por outro lado, “os que tentam ou dizem o que é verdadeiro, mas não agradam, estes não serão ouvidos. Pior, eles suscitarão reações negativas, irritarão, encolerizarão. E o discurso verdadeiro deles os exporá à vingança ou à punição”.

A concepção da *parresía* democrática resgatada por Foucault (2011, p. 54) conduz ao problema do *éthos* e da diferenciação ética. “Por que a democracia é um lugar tão difícil, tão improvável, tão perigoso para a emergência do dizer-a-verdade? ”. A resposta está na impossibilidade para o campo político de dar lugar e espaço à diferenciação ética.

Foucault (2011, p. 74) destaca a dificuldade da prática *parresiástica* no campo da política didaticamente através dos textos de Sócrates. Diferentemente de Sólon que sobe à tribuna e dirige o discurso de verdade à Assembleia, criticando seus concidadãos, Sócrates não quer

assumir essa prática de *parresía*. Não é o medo da morte que o impede de dizer-a-verdade, mas o fato de que morto não poderá cuidar dos outros. O cuidar dos outros como se fosse pai ou irmão para “incitá-los a cuidar, não da sua fortuna, não da sua reputação, não das suas honrarias e dos seus encargos, mas deles mesmos, isto é, da sua razão, da verdade e da sua alma”. Podemos observar aí uma relação de utilidade consigo mesmo e com os cidadãos atenienses; essa relação útil, positiva e benéfica é a razão pela qual a ameaça que os sistemas políticos fazem pesar sobre a verdade que impediu Sócrates de dizer essa verdade em forma política.

Justamente é essa relação com o eixo da ética que buscamos destacar. O indivíduo que estabelece uma relação de si consigo, a razão é de certo modo uma prática que permite tomar as boas decisões, a que permite rechaçar as opiniões falsas de tal modo que possibilite “tomar as decisões adequadas, é porque temos na verdade certa relação, que é fundada ontologicamente na natureza da alma” (FOUCAULT, 2011, p. 74).

Sócrates estimula a cuidar de si mesmo e à cidade inteira. O indivíduo que busca esse cuidado compreendendo que ao cuidar de si estabelece uma ligação com a ética, permite participar da vida política da cidade de um novo modo. É esse novo modo que interessa ao CACS-FUNDEB, essa nobreza, esse interesse pelo cuidado da cidade poderá resistir toda ação estatal contrárias ao seu próprio ser. A *parresia* é difícil na democracia por envolver o perigo da morte ou os falsos discursos, mas é possível na unidade, na resistência pessoal de forma autônoma permitida pela democracia.

Enfim, Foucault (2010, p. 159) relaciona *parresía* e democracia esquematizando em uma espécie de retângulo onde num primeiro vértice está a democracia, condição necessária de existência da *parresía*; no segundo vértice, o jogo de ascendência ou superioridade, ou seja, “tomando a palavra diante dos outros, acima dos outros, se fazem ouvir, persuadem, dirigem e exercem o comando sobre esses outros”; no terceiro vértice, o dizer-a-verdade e, finalmente, o quarto vértice, “o exercício livre do direito de palavra em que se busca a persuasão por meio de um discurso de verdade ocorre precisamente numa democracia”.

[...] pois bem, será, portanto, na forma da liça, da rivalidade, do enfrentamento, por conseguinte com a necessidade, de parte dos que querem empregar uma linguagem de verdade, de manifestarem sua coragem (será o vértice moral). Condição formal: a democracia. Condição de fato: a ascendência e a superioridade de alguns. Condição de verdade: a necessidade de um *logos* sensato. E, enfim, condição moral: a coragem, a coragem na luta. É esse retângulo, com um vértice constitucional, o vértice do jogo político, o vértice da verdade, o vértice da coragem, creio, que constitui a *parresía* (Foucault, 2010, p. 159-160).

Resumidamente, a democracia deveria, ao menos teoricamente, possibilitar o exercício das liberdades na qual o cidadão possa atuar e decidir sobre assuntos importantes no âmbito local ou nacional. Retomamos a partir desse momento a ideia das assembleias, dos debates públicos e da problemática sobre a voz que se ouve ou se quer ouvir. No momento, temos uma “democracia” representativa cujos representantes estão atrelados aos partidos, aos financiadores das campanhas ou aos próprios interesses, menos da sociedade, é compreendida como paradoxo, haja vista que a democracia deve representar, sobretudo, o povo.

Foucault (2010) atribui importância à democracia para o exercício parresiástico, como possibilidade, necessária ao bom governo, mas que não está ligada exclusivamente a ela. O que é essencial para as práticas parresiásticas no campo político, primeiramente é o dizer a verdade constituir um risco e o soberano ou povo se medir suficientemente para não assustar os que querem dizer a verdade, isto é, ameaçar demasiadamente além de qualquer limite que funcione como silenciador do discurso verdadeiro. Este silêncio é perigoso no sentido de que será povoado por um discurso falseado que diz exatamente o que o soberano ou povo quer ouvir.

Possivelmente a função precípua do conselheiro do FUNDEB esteja mais próxima a dar opinião, de dizer a verdade, do que trabalhar como contador ou meramente fiscalizador. Neste sentido, o colegiado se embrenha na tarefa de dizer a verdade, dizendo, muitas vezes, exatamente contrário do que pensa o povo ou soberano, sem lisonjear, necessita de liberdade senão reinará o silêncio.

Supostamente a criação de um Conselho esteja ligada à ideia de fomento de parresiastas. O CACS-FUNDEB surge, nesse cenário, como lugar de aproximação da população das decisões políticas e de práticas parresiásticas. Reafirmamos com isso, a importância do CACS-FUNDEB como ferramenta de participação popular com um adicional, ao invés de cumprir somente procedimentos legais (princípio da legalidade) que dá ênfase às questões de contabilidade - conforme exposto por todos os entrevistados - e fomentar práticas parresiásticas numa relação com a verdade que permeará a consciência do sujeito e o encaminhará para o que é bom e justo. Foucault afirma:

Não se trata de analisar quais são as formas do discurso tais como ele é reconhecido como verdadeiro, mas sob que forma, em seu ato de dizer a verdade, o indivíduo se constitui e é constituído pelos outros como sujeito que pronuncia um discurso de verdade, sob que forma se apresenta, a seus próprios olhos e aos olhos dos outros, quem diz a verdade, [qual é] a forma do sujeito que diz a verdade (FOUCAULT, 2011, p. 4).

A verdade é o resultado da relação que se espalhará discursivamente incidindo na subjetividade. As instituições buscam produzir a verdade para dominar e transformar um discurso particular em universal favorecem o surgimento de formas de silenciamento, uma normalização, a utilização do saber produzido na produção de sujeitos.

4.2. Relações de poder

Segundo escritos de Foucault (1997, 2014a) o discurso configura relações de enunciados que produzem efeitos de sentido. Destaca-se que o discurso é produzido no interior das relações de poder, nas quais verdades vão sendo também produzidas de tal maneira que o poder produz verdades e delas se constitui.

Fonseca-Silva (2010) faz uma análise acerca do discurso como jogo de relações discursivas de poder-saber que, por sua vez, se relacionam com regras que permitem formulá-los dentro de uma condição histórica para dizer algo a respeito do objeto - associá-lo com outros afastá-lo, transformá-lo, etc.

Nesse sentido, o discurso sempre se produz nas relações de poder e este não funciona dissociado do discurso. Desse modo, a sociedade é uma construção histórica atravessada por práticas discursivas. Todavia, essa produção das práticas discursivas é controlada, selecionada, organizada e redistribuída pelos procedimentos coercitivos e que tem por função primordial evitar os poderes e perigos do discurso.

Assim, quando a Análise do Discurso pensa as relações de poder da forma como Foucault propõe, ela procura ressignificar a concepção de um poder centralizado na figura do Estado (presente na análise marxista) para um poder que se propaga, que está em todos os lugares e atravessa todas as relações. Abandona-se a ideia de um poder que se baseia na dominação em seu sentido literal, de um poder localizado em um ponto fixo. O analista do discurso reconhece que onde há poder, há possibilidade de resistência, pois esta se configura como parte constitutiva do próprio poder (MESQUITA, 2008, p. 65-6).

Que poder é esse que estamos falando? Certamente não é a mera investidura de um cargo ou função pública. O poder que nos referimos é o poder que está presente nos sujeitos, um “biopoder”, trata-se de uma prática social e, como tal, constituída historicamente.

Foucault (2014) pensa no poder difuso, presente em cada sujeito e, por esta razão, fez surgir um sistema de sujeição com objetivo de constituir corpos saudáveis, úteis e submissos. O filósofo afirma se tratar de uma microfísica do poder posta em jogo pelos aparelhos e instituições

que põe em funcionamento no corpo. Portanto, o poder não pode ser concebido como uma propriedade, como algo que foi único e se dividiu, esse poder se exerce, não se possui e não é privilégio de nenhuma classe.

Uma visão foucaultiana a respeito do poder é que ele não é apenas repressivo, mas é produtor de sujeitos. O sujeito é uma criação do poder e do saber, no qual “todo saber assegura o exercício de um poder” (FOUCAULT, 2015, p. 28).

[...] Temos antes que admitir que o poder produz saber (e não simplesmente favorecendo-o porque serve ou aplicando-o porque é útil); que poder e saber são diretamente implicados; que não há relação de poder sem constituição correlata... de um campo de saber, nem saber que não suponha e não constitua ao mesmo tempo relações de poder. Essas relações de “poder-saber” não devem então ser analisadas a partir de um sujeito do conhecimento que seria ou não livre em relação ao sistema do poder; mas é preciso considerar ao contrário que o sujeito que conhece, os objetos a conhecer e as modalidades de conhecimentos são outros tantos efeitos dessas implicações fundamentais do poder-saber e de suas transformações históricas. Resumindo, não é a atividade do sujeito de conhecimento que produziria um saber, útil ou arredo ao poder, mas o poder-saber, os processos e as lutas que o atravessam e que o constituem, que determinam as formas e os campos possíveis do conhecimento (FOUCAULT, 2014b, p. 31).

Foucault (2015) deslocou a visão tradicional de poder (contido no Estado) normalizador e de sujeição para os modos de subjetivação, na qual o indivíduo se constitui a partir de práticas que permitam estabelecer uma determinada relação consigo e a maneira que os indivíduos foram levados a exercer sobre si próprio e sobre os outros.

Indubitável afirmar que as relações estabelecidas dentro do CACS-FUNDEB estão intimamente ligadas ao poder, não como objeto de troca, resumidas ao campo econômico, mas o poder presente nas relações múltiplas, em diversos discursos, objetivando transformar os seres humanos em sujeitos. Pois bem, o Conselho é um lugar de debates (e porque não falar de inquisição e de produção de conhecimento), pois ele é formado através de relações entre sujeitos e entre poderes, no qual o saber gera poder na pessoa que o legitima.

Uma questão nos inquieta: como as práticas discursivas de busca pela verdade são capazes de enveredar os discursos dos próprios membros do CACS-FUNDEB, transformando-se numa “verdade homogeneizadora” da política local a ponto de não haver questionamentos, a ponto de saciar os sujeitos mais participantes da vida política e, sobretudo, formar uma verdade jurídica?

Utilizaremos de forma hipotética a lei, um Conselho formado por representações sociais variadas (não cooptadas) que atuará com autonomia, sem subordinação e sem vínculo à administração pública, cuja atuação é pautada no interesse público e que busque o aprimoramento da relação com a administração pública local, responsável pela gestão e aplicação dos recursos do Fundo. O poder presente no CACS-FUNDEB é constituído por meio das relações que não depende da lei para sua existência. Todavia, ela dá forma, é a lei em seu aspecto genérico de aplicação que acentua o princípio da impessoalidade necessário para que a atuação do Conselho possa atuar em vista e com a finalidade de representar o interesse público. Se o CACS tem poder de tamanha importância para práticas democráticas, por que a sociedade não lhe atribui a devida importância? Por que a sociedade deixa de participar?

Durante as entrevistas o item mais comentado é o pouco interesse dos cidadãos (locais) em participar. Neste momento não temos a resposta precisa, desconfiamos que participação não faça sentido, o indivíduo não se sinta pertencente ou apto a participar. Os estudos apontam algo relacionado com a forma como está organizada a administração pública e o processo de subjetivação dos membros do CACS-FUNDEB nos direciona para a falta de sentido ou mesmo para a possibilidade do indivíduo não querer resistir. Contudo, observamos que onde há poder existe a possibilidade de resistência, de enfrentamento - o Conselho é espaço onde podem surgir práticas parresias.

O CACS-FUNDEB não é mera alegoria democrática, mesmo quando existe controle, há possibilidade de resistência e, conforme Foucault (2014c, p. 10) “onde há poder, onde é preciso que haja poder, onde quer mostrar efetivamente que é lá que reside o poder, é preciso haver o verdadeiro”. A busca pelo saber, dentro do Conselho é condição necessária para revesti-lo de poder capaz de atribuir conotação diferente de uma alegoria democrática. O CACS-FUNDEB quando busca a verdade produz conhecimento, isto quer dizer que ele é oriundo de relações de poder. A verdade não existe sem poder e vice-versa, ela diz respeito às possibilidades de resistências.

Ainda, Foucault (2014c, p. 14) afirma que o “exercício do poder nunca será nada mais que um indicador da verdade e se essa indicação da verdade se faz de uma maneira suficientemente demonstrativa, todo mundo concordará [...]”. O poder induz ao prazer, forma saber, produz discurso. “Deve-se considerá-lo como uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social muito mais do que uma instância negativa que tem por função reprimir” (FOUCAULT, 2015, p. 45).

4.3. Sujeito e práticas

Segundo Foucault (2011) as práticas sociais podem engendrar domínios de saber que não fazem aparecer novos objetos, mas surgem novos conceitos, técnicas, sobretudo produzem formas novas de sujeitos e de sujeitos de conhecimento. O próprio sujeito de conhecimento tem uma história, uma relação com o objeto, enfim, a própria verdade tem uma história. Nesse sentido, pretende-se discutir, no campo das práticas, o processo de subjetivação e produção da verdade na constituição de sujeito que resiste.

Muito se tem falado sobre cidadania, democracia e a importância dos sujeitos participarem de forma mais ativa nas tomadas de decisões. Este discurso de participação democrática acaba ganhando proporções em diversas esferas da vida social. Mas a mera participação não é condição para estabelecer mudança positivas nas políticas públicas, podendo causar efeito contrário, quer dizer, cancelar práticas autoritárias ou uso inadequado de recursos com aval social, trazendo à tona a importância do papel da sociedade civil na coparticipação das tomadas decisões coerentes.

O envolvimento maior das camadas populares pode ser pensado como dimensão da gestão democrática, no qual o Poder Público busca favorecer a criação e manutenção de espaços para discussões de temas de interesse público. Há uma relação íntima entre o valor da participação e a realização pessoal dos agentes envolvidos que se unem para a efetivação do bem comum, influenciando diretamente no governo da cidade. Os autores afirmam que “dentro do fenômeno civilizador, as práticas participativas podem ser compreendidas como uma das formas de exercício de poder” (CAVALCANTI; SILVA 2009, p.4).

Assim, a participação proporciona mudanças significativas na vida das pessoas, na medida em que elas passam a se interessar e se sentir responsáveis por tudo que representa interesse comum. Adotar responsabilidades, escolher e inventar novas maneiras de relações coletivas faz parte desse processo, e traz possibilidades de mudanças que atendam a interesses coletivos. (CAVALCANTI; SILVA, 2009, p. 7-8).

É através da participação que o sujeito se sente pertencente e responsável por alguma coisa, pelas decisões e pode buscar a melhoria da qualidade de sua vida e dos demais. Não deslumbramos tais possibilidades sem relacionar com a gestão democrática, na medida em que as pessoas colaboram para o sucesso das políticas criadas por elas; ao mesmo tempo é capaz

resistir às administrações autoritárias ou corruptas. Isso está estreitamente ligada a ideia do cuidado do bem comum porque o indivíduo é parte desse “comum” que exige mudança do comportamento individual, do agir coerente, agir bem, agir para o bem dos outros - compreender a importância do viver com retidão, ter uma fala franca e agir conforme esse discurso.

Segundo Riscal (2009, p. 45), a participação política da sociedade tem papel fundamental na formulação das políticas, “em seu planejamento, na tomada de decisões e na definição de onde, quando e como utilizar os recursos públicos”. E o sujeito que se desenvolve num ambiente democrático, na qual a *parresia* é prática constante, exerce o poder pelo dizer e pelo dizer a verdade, sabe se impor em situações de injustiça e ainda, faz da consciência mecanismo de organização da política, isto é, resiste.

A participação como forma de resistência²² passa pelo acesso às informações das atividades públicas. No caso do CACS-FUNDEB, a tomada de decisão coerente e responsável prescinde do estabelecimento de parceria com o Poder Público para conhecer os programas de governo e o destino das verbas. É essa busca pela verdade que fortalecerá o colegiado no enfrentamento à dominação; o saber poder, a relação dos sujeitos membros com a verdade e dizer-a-verdade; passa pela relação com a verdade, pelo modo de ser de cada um, da importância que tem consigo e com os outros. A partir do momento em que o indivíduo compreende a necessidade de cuidar do outro, como resultado de um processo de mudança do seu modo de ser e que o dizer a verdade imputa certo risco, o discurso do CACS passa a ter força, passa a exercer o poder.

A maneira como se diz a verdade acarreta consequências para o enunciador, de tal modo que para haver *parresía* é preciso o dizer-a-verdade e o fato de tê-la dito coloque o sujeito numa situação de risco. Fernandes (2012) acentua que no enunciado parresiástico existe um certo pacto do sujeito que fala consigo mesmo. Uma possível atuação parresiástica dos membros do CACS-FUNDEB pode ser considerada bem próxima ao que Foucault buscou resgatar com a *parresía* socrática, isto é, trata-se de renunciar a tudo que é ascendência e poder político sobre os outros, mas no momento em que o indivíduo se sente pertencente à cidade ele tem de fazer

²² REVEL, J. **Michel Foucault**: conceitos essenciais, São Carlos, SP.: Claraluz, 2005. O termo resistência aparece, então, a partir dos anos 70 com um sentido bastante diferente daquele que tinha a “transgressão”: a resistência se dá, necessariamente onde há poder, porque ela é inseparável das relações de poder, assim, tanto a resistência funda as relações de poder, quanto ela é, às vezes, o resultado dessas relações; na medida em que as relações de poder estão em todo lugar, a resistência é a possibilidade de criar espaços de lutas e de agenciar possibilidades de transformação em toda parte. A análise dos vínculos entre as relações de poder e os focos de resistência é realizada por Foucault em termos de estratégia e de táticas: cada movimento de um serve de ponto de apoio para uma contra-ofensiva do outro.

alguma coisa, “na medida em que a injustiça cometida seria a injustiça que ele próprio cometeria, seja em seu papel de cidadão, seja no seu papel de súdito” (FOUCAULT, 2010, p. 290). O envolvimento social com as questões políticas que afetam a vida da comunidade é um caráter pedagógico, decorre da internalização do cuidado de si e do outro, da busca pela verdade que colaborará para a convicção de cada um.

Contudo, se prevalecer o medo, a ameaça ao discurso verdadeiro, haverá o que Foucault (2011) denominou má *parresia* e neste caso, o dizer-a-verdade dá lugar à imitação do dizer-a-verdade, passa ser um discurso lisonjeiro, um discurso demagógico, um discurso no qual a maioria está disposta a ouvir, que visa apenas a garantia e segurança do seu sucesso pelo prazer que causam aos ouvintes. Ela vai simular dizer aos governantes e ao povo o “que se vai apresentar como sendo verdadeiro, mas quem fala sabe muito bem que o que diz não é verdadeiro” (FOUCAULT, 2010, p. 274).

O que se espera do sujeito é a não participação na vida política da cidade, como uma conduta normalizada. Alguns entrevistados relataram a ausência de participação da comunidade que prefere deixar nas mãos de poucos tais responsabilidades. Santos (2007, p. 7) destaca que a sociedade civil “no Brasil confunde-se atualmente com o termo ‘terceiro setor’ [...] ligados à temática das ONGs e aos movimentos sociais [...]”, o que pode ocasionar o enfraquecimento popular em espaços próprios, como o CACS-FUNDEB. Verificamos na fala de Christian ao ser questionado sobre a qualidade da participação da sociedade civil e o grau de envolvimento dos mesmos, certo desinteresse da comunidade local.

Ricardo: Então pra você, quais medidas ajudariam a melhorar essa atuação?

Christian: Olha, eu acho que é assim, nós... é, estamos caminhando para a implantação dos... gestão democrática, vou dizer assim, gestão democrática efetivo ainda, plena, não existe, não estamos caminhando; então, eu acho que...é...pra melhorar esse problema teria que se efetivar a gestão democrática dentro do município né, efetivar no sentido de ser uma, uma questão mais, uma questão mais plena; as câmaras, os...os colegiados efetivamente terem participação popular, porque um problema que eu vejo, por exemplo, é a questão de não ter participação da sociedade civil...fora da comunidade escolar.

Você tem a participação da sociedade civil, mas são os agentes de quem? os agentes da comunidade escolar; então são gestores, são professores, são

funcionários e pais de alunos, ou seja, a parte interessada né...mas por exemplo, nós não temos como existem em outros conselhos, participação da sociedade civil, então isso...é...dá uma característica, digamos que de gestão democrática, mas não plena, então eu acho que pra efetivar essa, pra gente começar a resolver esses problemas, precisa...é, precisa trazer a participação de gente que tá fora do, do...do contexto escolar; até pra trazer uma outra visão, pra trazer uma outra, uma outra experiência, um outro approach (enfoque) né, eu acredito que isso seria um...um remédio efetivo pra esses problemas mais...mais assim de curto prazo, bastante.

Christian relata a dificuldade da participação dos cidadãos “não interessados” - aqueles que não fazem parte das atividades educacionais como professores e funcionários - de atuarem junto ao CACS-FUNDEB para dar um caráter mais “democrático”. Na fala do entrevistado podemos identificar o enunciado de que o Conselho, embora seja mecanismo de participação popular, não é compreendido como tal e sua formação fica prejudicada no momento em que a comunidade não se vê representada, não compreende sua importância na efetivação da gestão democrática.

O entrevistado revela que o CACS-FUNDEB “*precisa trazer a participação de gente que tá fora do*”, há um certo desconforto quanto à formação do Conselho, uma vez que este “*ta fora*” diz respeito a indivíduo outros que não são ligados à educação e que não demonstram interesse em intervir como representante do interesse público. Voltemos a indicar a educação para a cidadania, o se importar com a coisa pública, a divisão da responsabilidade na vida política local, evitando que o CACS-FUNDEB não se transforme num Conselho capaz de perpetuar práticas administrativas contrárias às necessidades reais.

Conforme Christian, os que estão “fora” da educação poderiam buscar mais informação, ter mais interesse em saber o que acontece “dentro” da educação, uma vez que educação é direito fundamental e ferramenta indispensável à democracia e, conseqüentemente, a possibilidade de melhoria da qualidade de vida afetam a todos.

Cabe aqui resgatar a ideia de que democracia também apresenta problemas ao dizer-a-verdade; afirmamos a importância desse dizer como enfrentamento, como estabelecimento de um modo de vida do sujeito de modo que a forma de viver é condição do dizer-a-verdade, sua verdade toma materialidade (roupa, gesto) presente em sua fala. Foucault (2011) ao discorrer sobre Nícia e Laques, elucida que Sócrates coloca em foco a questão da prestação de si como

fundamento da *parresía*, fora da racionalidade e tampouco o modo de ser ontológico da alma, mas sim o modo de vida. Sócrates, portanto, é definido pelos seus atos (digno) da linguagem. Laques afirma que Sócrates é amigo do discurso, um homem de bem - há perfeita relação entre o modo de ser e viver com a prática de um discurso verdadeiro.

Grosso modo, Foucault (2010) justifica que a *parresía* pressupõe dizer a verdade, como qualidade moral, importa um risco e tem a finalidade de construir um conhecimento relacional capaz de produzir uma mudança no modo de ser do sujeito, ou seja, ela pretende que o outro se constitua como soberano de si mesmo, por meio de uma elaboração ética e, por isso, é essencial que exista a relação com o outro.

O que pretendemos salientar até o presente momento é que a ação coerente, vinculada com a busca pela verdade, na qual o sujeito procura exercer a *parresía*, especificamente no CACS-FUNDEB, colaboram para o fortalecimento de práticas democráticas e de efetivação do colegiado. É no campo dessas práticas que os discursos são analisados, ou melhor, observa-se as condições de produção - a verdade e a compreensão dos riscos de falar a verdade ligada ao pacto que o sujeito faz consigo mesmo, vinculando liberdade e verdade - como forma de enfrentamento à dominação que perpassa pelas práticas parressiásticas.

Pois bem, numa época, a nossa, em que se gosta tanto de colocar os problemas da democracia em termos de distribuição do poder, de autonomia de cada um no exercício do poder, em termos de transparência e de opacidade, de relação entre sociedade civil e Estado, creio que talvez seja bom recordar essa velha questão, contemporânea do próprio funcionamento da democracia ateniense e das suas crises, a saber, a questão do discurso verdadeiro e da cesura necessária, indispensável e frágil que o discurso verdadeiro não pode deixar de introduzir uma democracia, uma democracia que ao mesmo tempo torna possível esse discurso verdadeiro e o ameaça sem cessar (FOUCAULT, 2010, p. 170).

Foucault (2010) esclarece que a democracia só subsiste pelo discurso verdadeiro, mas na medida em que este discurso abre apenas caminho para a disputa, o conflito, a rivalidade, passa ser ameaçado por ela própria. Digamos que a gestão democrática está no âmbito das possibilidades e fortemente envolta pelo desejo da participação social. Há de se pensar diferentemente do controle, da normalização, de administrações autoritárias que buscam a produção de sujeito docilizados, que toma decisões com base numa maioria, que não governa para todos, onde oferece espaço para a má *parresía*, para o discurso lisonjeador e demagogo. Nessa relação, o sujeito aceita ser cooptado, o Poder Público “reinventa” a democracia para justificar suas ações. O que resulta disso é o sujeito, sujeito que não compreende a importância do cuidado de si, o conhecimento de si aquele que diz a verdade como forma de resistência. É o

sujeito que não tem o poder sobre si, não possui a coragem da verdade, incapaz, portanto, de ser razoável e de manter com a verdade uma relação fundada no próprio ser da sua alma (parte imutável e perfeita).

É isso que procuramos salientar, a *parresía* no eixo da ética (FOUCAULT, 2011), capaz de fundar o *ethos* como sendo o princípio a partir do qual a conduta poderá se definir como conduta razoável em função do próprio ser da alma, uma prestação de si, estabelecer a preocupação com dizer-a-verdade como modalidade ética, tendo como condição de existência na democracia.

Portanto, ao trazer a *parresía* buscamos destacar que ela é importante nas práticas da direção de consciência, uma virtude, uma qualidade; mas também, um dever. O que Foucault pretendeu abordar e que se relacionada com as práticas do CACS-FUNDEB é colocar a questão do governo de si e dos outros, como dizer a verdade, a obrigação e a possibilidade de dizer a verdade “nos procedimentos do governo que podem mostrar de que modo o indivíduo se constitui como sujeito na relação consigo e na relação com os outros” (FOUCAULT, 2011, p. 42).

“O que implica que todo discurso, em particular todo o discurso de verdade, toda veridicção, seja considerado essencialmente uma prática. Segundo, que toda verdade seja compreendida a partir de um jogo de veridicção” (FOUCAULT, 2010, p. 281). A noção de saber-poder para o governo pela verdade busca compreender os mecanismos e procedimentos governamentais destinados a conduzir a conduta dos homens. Trata-se de uma de uma manifestação da verdade que toma lugar na subjetividade, na qual a verdade ganhará forma e a subjetividade se dará por meio de discursos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão democrática é um princípio constitucional bastante discutido nas últimas décadas, cuja finalidade seria a constituição de um espaço público democrático e a busca por uma educação de qualidade. Ela representa possibilidade de inserção social na administração pública como fundamento do objetivo final de todas suas ações, que é o interesse público. Nesse sentido, a institucionalização de um espaço de participação popular como o CACS-FUNDEB, num primeiro momento, é bastante positiva na medida em que obriga o Poder Executivo adequar-se a essa realidade.

Ao trazer para o centro dessa pesquisa o CACS-FUNDEB, apoiou-se na ideia de que a execução financeira é uma dimensão da gestão democrática, mas que não poderia se limitar à fiscalização e acompanhamento da aplicação dos recursos em razão do ideal que cerca a criação do Fundo e os objetivos a serem alcançados, presentes nas legislações educacionais atuais.

Portanto, seguimos no sentido de fortalecer esse importante colegiado e ampliar sua natureza, na medida em que ele não esteja envolvido no final do processo, fiscalizando somente o resultado das ações governamentais; muito pelo contrário, sua presença poderia ser bastante produtiva desde a formulação das políticas públicas educacionais até à avaliação dos resultados. Para a promoção dessa proposta faz-se necessário a superação de vários obstáculos, a começar pela própria participação como expressão do sentimento de pertença; uma participação autônoma na qual o cidadão busque reger-se por suas próprias convicções; enfrentando gestão autoritária e clientelista; a cooptação e falta de capacitação dos membros na compreensão técnica e procedimental, e, de certo modo, até mesmo uma legislação que presa pelas ações formais do colegiado.

Destarte, o CACS-FUNDEB, como espaço institucionalizado abre caminho para uma atuação social corresponsável, evoluindo para um conselho de gestão autônoma, com dedicação exclusiva dos seus membros, com recursos próprios e participação obrigatória na formulação e avaliação das políticas públicas educacionais. Enfim, faz-se necessário operacionalizar o referido colegiado, uma vez que a legislação atual lhe atribui diversas responsabilidades sem, contudo, obrigar o Poder Público a fornecer condições para cumpri-las com eficácia.

A operacionalização do CACS-FUNDEB diz respeito à modificação em relação à ordem legal, haja vista a primazia desta em detrimento à abertura de possibilidades de práticas, há uma espécie de ritualização cujo objetivo é impedir a busca pela verdade, mecanizando o que na raiz

seria espaço de práticas potencialmente democráticas. Nessa visão, a lei é tomada como fonte única e perfeita que deve dirigir todas as ações, encobrendo marcas de interesses originais, amplamente utilizada como mecanismo de dominação. A crítica que se faz é exatamente ao procedimento de sujeição através dos discursos de verdade jurídica na busca de uma normalização. As leis são armadilhas que não visam limitar o poder, nem fazer justiça, mas servir a interesses específicos. Por essa razão, aqueles que entram nesse jogo precisam compreender tais regras e buscar utilizar das ferramentas disponíveis para jogar, isto é, utilizar a lei para fazer representar, para agir na coisa pública como representante do interesse público. Trata-se da possibilidade que a própria dinâmica legislativa possibilita, ou seja, dentro da forma que traz em si a lei, existe um espaço de negociação e ação, como por exemplo, a instituição de um Regimento Interno que permite que ele seja democrático – regularidade das reuniões, pautas, etc.

A proposta não é a superação de uma batalha, na qual prevalece a vontade do vencedor ou da maioria, mas a busca pelo bem comum. A participação exemplifica o exercício do poder que se torna cada vez mais eficiente quando está associada ao indivíduo parresíástico. Nesse sentido, a participação é uma forma de resistência mais ligada ao campo da experiência da subjetivação e experimentação da liberdade através do discurso verdadeiro.

Nesse cenário se insere o CACS-FUNDEB, como espaço de possibilidade de práticas, do exercício da liberdade de dizer-a-verdade como forma de resistência, como instrumento de descentralização institucional e financeira, atribuindo a todos (sociedade e Estado) uma nova postura em vista de um gerenciamento responsável. Por meio das práticas as relações de poder são observadas produções discursivas e de saber que transformam os corpos e lhes promove a sujeição, ou seja, o próprio discurso, utilizado como dispositivo, busca constituir sujeitos que se enquadrem numa normalização e, conseqüentemente, manutenção do sistema de dominação. Obtido êxito na produção de sujeitos, o CACS-FUNDEB passa a ser uma ferramenta fundamental de dominação.

Contudo, Foucault nos ensina que onde há poder, há resistência. O CACS-FUNDEB, ora ferramenta de dominação, pode ser também instrumento para combater a dinâmica de controle a fim de inverter a favor e em nome do interesse público. Ainda que haja controle do colegiado, sempre haverá possibilidade de resistência, de tomar a palavra, de dizer-a-verdade. Daí a importância do indivíduo compreender que o cuidado com o outro implica um cuidado de si: um cuidado de si como dimensão ética (relação do sujeito a si mesmo).

Essa técnica de si constante e de auto superação é capaz de criar uma relação satisfatória consigo, construindo a autonomia e, por sua vez, dotando-o da capacidade de resistência. Nesse aspecto, o sujeito que possui o controle de si, que tem a sua vida conduzida por uma ética de si é capaz de romper essa barreira de dominação e agir na condução coerente para efetivar o princípio do interesse público na gestão pública, na busca de um bem comum.

Na procura do bem comum, o indivíduo usando sua liberdade (possível na democracia) diz o que pensa e se relaciona intimamente com a verdade, resultando na transformação e orientação dos outros. É esse cuidado de si, mas sabendo da importância do outro, que provoca um redirecionamento ético; não significa cuidar do corpo enquanto materialidade, mas conhecer-se virtuosamente, isto é, o cuidado de si age no sentido corretivo; o cuidado de si é o fio condutor da articulação entre subjetividade e verdade. A ética é indissociável do indivíduo, das escolhas que ele faz para si mesmo, para não ser submetido às normas e às convenções. Dessa forma, o cuidado consigo pode ser concebido como meio de resistência contra o poder político, trata-se do processo de autocompreensão e experimentação com o outro, na qual as práticas discursivas produzidas coletivamente e exteriores aos indivíduos corroboram na formação do *ethos*. Entendemos que a possibilidade de resistência se encontra associada ao indivíduo do que o CACS-FUNDEB como instituições e, por essa razão, as relações desenvolvidas no seu interior são importantes no processo de subjetivação deste conselheiro. A resistência está justamente na intersecção do que não é normalizado, ela está presente na materialidade do problema. Ela aparece onde há problema, a partir daí o conselheiro deverá tomar posição de que lado ele está. Em suma, para pensar de outro jeito há necessidade de estar no limiar, o desconforto, o não se conformar é que abre espaço para resistência

Nessa perspectiva, a conversão de si passa pelo ângulo da ação que Foucault chamou de *áskesis*, ou seja, ascese enquanto exercício de si sobre si, prática da verdade. Trata-se da relação entre o sujeito e sua prática que consiste no fato de conhecer a verdade, de dizer-a-verdade, de exercer a verdade, permitindo ao sujeito agir como ele crê e como quer ser. Para isso, é necessário equipar o sujeito para assunção de si por meio da *paraskeuê* (preparação do indivíduo para os acontecimentos da vida) dotado de uma racionalidade (*lógoi*). Portanto, *paraskeuê* é o elemento de transformação do *lógoi* em *ethos* e *áskesis* faz do dizer-a-verdade um modo de ser do sujeito; ascese da prática de si faz com que o indivíduo se torne sujeito de enunciação do discurso verdadeiro.

Nessa lógica, ao analisar os enunciados, atentou-se para as condições de sua produção, situando-os no tempo e no espaço, pois eles pertencem a uma dada formação discursiva, ou seja, as condições nas quais aqueles discursos podem ser enunciados, inserindo-se dessa maneira, na verdade da época. O discurso seria parte integrante de um jogo de forças, de sujeitos historicamente produzidos, o qual a resistência seria uma forma de exercício de poder.

Percebemos que os CACS-FUNDEB precisam ser repensado em relação à sua função enquanto espaço popular para o fortalecimento da gestão democrática. Isso requer operacionalizar o colegiado e amparar seus membros que se sentem angustiados, sozinhos e impotentes diante da própria estrutura legalmente constituída, à colonização pelo Poder Público e desvalorização social. Esse sentimento de solidão e impotência frente à mecânica estabelecida no CACS-FUNDEB pode já ser visto como uma percepção dos membros em relação à dominação.

O que tentamos colocar em foco é a possibilidade do indivíduo que participa da política através do CACS-FUNDEB e poder desenvolver práticas democráticas. Trata-se do indivíduo que estabelece uma relação consigo (eixo ético) e que diz-a-verdade de modo que permite tomar boas decisões, participar da vida política com fundamento no interesse público, resistindo toda ação contrária ao seu próprio ser. Desse modo, a criação do CACS-FUNDEB estaria ligada à ideia de fomento de parresistas mais do que meros fiscalizadores estatais.

A participação aqui em discussão não é aquela na qual o sujeito está presente num local, mas aquela em que ele faz uso das próprias ferramentas de dominação para inverter o jogo, para preservar o interesse público, aquele que estabelece uma ética de si e produz efeitos práticos capazes de mudar um regime, que pode provar mudanças nas instituições e guiar os outros para o próprio governo de si.

A participação tem papel fundamental na formulação das políticas, em seu planejamento, na tomada de decisões e na definição de onde, quando e como utilizar os recursos públicos, por exemplo. E o sujeito que se desenvolve num ambiente democrático, no qual a *parresía* é prática constante, exerce o poder pelo dizer e pelo dizer a verdade, sabe se impor em situações de injustiça e ainda que faz da consciência mecanismo de organização da política, isto é, que resiste. A resistência vista por esse ângulo singular, individual.

Ao propor que o CACS-FUNDEB possa constituir políticas públicas, como ele se articula com o CME?

Primeiramente, o CME é de elevada importância para a gestão democrática, podendo abrigar representação do CACS-FUNDEB, o que ampliaria possibilidades de atuação de ambos os colegiados, com fim de inserir o CACS na formulação das políticas públicas educacionais.

Desse modo, com fundamento na própria estrutura organizada pelas leis 9394/96 e 11494/2007, o CACS-FUNDEB é o espaço no qual há possibilidade de discutir assuntos relacionados à política pública no uso das verbas, acompanhando todas as etapas: da formulação das políticas públicas educacionais até a avaliação final, mas sempre com supervisão do CME que vota e delibera sobre as decisões tomadas no Conselho do Fundo, ou seja, se está atribuindo maior competência e responsabilidades ao colegiado ao invés de resumi-lo a cumprimento de procedimentos estabelecidos em lei. Trata-se de divisão para discussão específica quanto ao uso dos recursos sem que haja confronto entre os colegiados supramencionados. Além disso, não se pode negar que tanto a criação legislativa do CME quanto a do CACS-FUNDEB é de competência do Poder Executivo que pode, muitas vezes, omitir muitas de suas funções, inclusive as propositivas, justamente na tentativa de se impor. Disso resulta a necessidade de se debater ainda sobre a necessidade de unificação dos conselhos educacionais para além da introdução de um membro do CME no CACS-FUNDEB.

REFERÊNCIAS

- ACHARD, P.; DAVALLON, J; DURAND, J.L.; PÊCHEUX, M.; ORLANDI, E. P. **Papel da Memória**. Campinas. SP: Pontes, 1999.
- ADORNO, S. **Foucault, a lei e o direito**. In: SCAVONE, L.; ALVAREZ, M. C.; MISKOLCI, R. (orgs.) O legado de Foucault. São Paulo, Ed. UNESP, 2006.
- AMARAL, N. C. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Liber Livros, 2012.
- ARAUJO, A. C. A gestão democrática e os canais de participação dos estudantes. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 3, n. 4, p. 253-266, jan./jun. 2009.
- BAMPI, L. **Governo, subjetivação e resistência em Michel Foucault**. Disponível em: < <http://seer.ufrgs.br/educacaoe realidade/article/view/25941> >. Acesso em: 15 nov. 2016.
- BAPTISTA, I. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: uma análise à luz dos direitos fundamentais e do Estado Democrático de Direito**. Doutrina. Revista TCE, 2013.
- BARBOSA, S. M. **O papel dos conselhos na construção democrática da gestão das escolas e dos sistemas**. III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação. Zaragoza, Espanha, 2012.
- BARBOSA, S. M. **O conselho do Fundef: participação social possível?** In: SOUZA, D. B. (Org.). **Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais**. São Paulo: Xamã, 2006. p. 159-175.
- BARONAS, R. L. **Ensaio em análise de discurso: questões analítico-teóricas**. São Carlos, S.P.: EduFSCar, 2011.
- BRANDÃO, H. H. **Introdução à análise do discurso**. 3. Ed. Rev. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2012.
- BRASIL, **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 15 out. 2016.
- _____, EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 53, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006. **Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Brasília, em 19 de dezembro de 2006. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm >. Acesso em: 15 out. 2016.
- _____, LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras**

providências. Brasília, 4 de maio de 2000. Disponível em: <
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____, LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 20 de dezembro de 1996.** Disponível em: <
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____, LEI Nº 10.832 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2003. **Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação.** Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.832.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____, LEI Nº 13.005 DE 25 DE JUNHO DE 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.** Disponível em: <
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____, LEI Nº 11.494 DE 20 DE JUNHO DE 2007. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.** Disponível em: <
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____, LEI Nº 9784 DE 29 DE JANEIRO DE 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: <
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____, RESOLUÇÃO CNE/CEB N. 4, de 13 de julho de 2010. **Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica.** Disponível em: <
http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_10.pdf>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____, PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 8, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2015. Disponível em: <
https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=PIM&num_ato=00000008&seq_ato=000&vlr_ano=2015&sgl_orgao=MF/MEC>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____, PORTARIA Nº 481, DE 11 DE OUTUBRO DE 2013. Disponível em: <
https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=POR&num_ato=00000481&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC>. Acesso em: 10 mar. 2017.

CAMPOS, A. M. **Accountability:** quando poderemos traduzi-la para o português? Rio de Janeiro. Revista de Administração Pública, v.24, n. 2, 1990.

CANDIOTTO, C. **Subjetividade e Verdade no Último Foucault**. v. 31, n. 1, Trans/Form/Ação, São Paulo, p. 87-103, 2008.

CARDOSO-NETO, O. F. **O sentido da democracia e da autonomia: a reinvenção da educação e da escola**. 2006. 135f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia. 2006.

CARNEIRO, M. A. **LDB fácil: leitura crítico-compreensiva**, artigo a artigo. 23 ed. revista e ampliada Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

CAVALCANTI, R. T.; SILVA, N. M. A. **Educação e processo civilizador: a escola como locus de construção de práticas participativas**. In: XII Simpósio Internacional Processo Civilizador, Recife, 2009.

COMPATE, R. G. **O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira**. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 1, p. 153 -193, 2003.

CONAE, **Conferência Nacional de Educação**, Brasília, 2010. Disponível em: < http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=371&Itemid=258 > Acesso em 15 jun. 2016.

CORREGEDORIA GERAL DA UNIÃO. **Em 2015, CGU e órgãos de controle realizaram 32 operações de combate à corrupção no país**. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/12/em-2015-cgu-e-orgaos-de-controle-realizaram-32-operacoes-de-combate-a-corrupcao-no-pais> >. Acesso em 17 out. 2016.

COSTA, M. J. A. **Uma analítica do poder pastoral: a emergência das disciplinas em Michel Foucault**. Revista Mnemosine, v. 3, n. 1, p. 80-110, 2007.

COURTINE, J. J. **Discurso, história e arqueologia**. Entrevistador: Claudemar Alves Fernandes. In: MILANEZ, N.; GASPAR, N. R. A **(des) ordem do discurso**. São Paulo: Contexto, 2010.

CRUZ, P. M., **A democracia representativa e a democracia participativa**. Direitos Fundamentais & Justiça, n. 13, p. 202- 224, out./dez 2010.

CUNHA, M. C. **Os Caminhos da Produção Acadêmica sobre as Políticas de Descentralização da Gestão da Educação, da Municipalização do Ensino e Sobre a Educação Municipal no Brasil**. In CUNHA, M.C., org. *Gestão Educacional nos Municípios: entraves e perspectivas* [online]. Salvador: EDUFBA, 2009. 366 p. Disponível em: SciELO Books < <http://books.scielo.org> >.

CURY, C. R. J. **A gestão democrática na escola e o direito à educação**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v.23, n.3, p. 483-495, set./dez. 2007.

DALILA, A. O. **A política educacional brasileira: entre a eficiência e a inclusão democrática**. Educação e Filosofia Uberlândia, v. 28, n. especial, p. 225-243, 2014.

DAVIES, N. **A confiabilidade dos órgãos de controle das verbas da educação.** Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p. 131-143, jan./jun. 2015.

_____, N. A aplicação das verbas da educação: Controle estatal ou social? In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J.M.R.; CORBUCCI, P., **Federalismo e Políticas educacionais na efetivação do direito na educação do Brasil**, Brasília, IPEA, 2011.

_____, N.; Fluminense, U. F. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Educação & Sociedade, v. 27, n. 96, Campinas p. 753-774, 10/2006.

_____, N.; **Conselho do FUNDEF – A participação impotente** Ensaio: avaliação, políticas, públicas educacionais. Rio de Janeiro, v. 11, n. 41, p. 502-517, out./dez. 2003.

DELEUZE, G. **Conversações**, 1972 - 1990. v. 1. 34 Literatura S/C Ltda., 1992.

DINIZ, E. **Clientelismo urbano: resuscitando um antigo fantasma?** Novos Estudos Cebrap. São Paulo. n.4. v.1. nov. 1982 . p.21-26.

DOURADO, L. F. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007.

FERNANDES, B. G. **Curso de Direito Constitucional.** 6. ed. 2. Tiragem, Salvador, Bahia: Editora JusPodim, 2014.

FERNANDES, C. A. **Discurso e Produção de Subjetividade em Michel Foucault.** ano 2, n. 1, Uberlândia, 2011.

FERNANDES, C. A. **Discurso e sujeito em Michel Foucault.** São Paulo: Intermeios, 2012.

FERNANDES, C. A. Em Foucault, o sujeito submergido no discurso. In: **Presenças de Foucault na análise do discurso.** PIOVEZANI, C.; CURCINO, L.; SARGENTINI, V. (orgs.) São Carlos, EduFSCar, p. 107-24, 2014.

FISCHER, R. M. B. **Foucault e a análise do discurso em educação.** Cadernos de Pesquisa, n. 114, p. 197-223, 2001.

FIORIN, J. L. **Língua, Discurso e Política.** v. 11, n. 1, ALEA p. 148-165, 2009.

FONSECA-SILVA, C. **Enunciado, objetos de discursos e domínio de memória.** In: A (des)ordem do discurso. MILANEZ, N.; GASPAR, N. R. (orgs.) São Paulo, Contexto, 2010.

FOUCAULT, M. **Arqueologia do Saber.** Trad. De Luiz Felipe Baeta Neves. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

_____. **A Hermenêutica do Sujeito.** 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

_____. **Segurança, Território, População.** Curso dado no Collège de France (1977-1978). Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

- _____. **Nascimento da Biopolítica.** 1 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.
- _____. **O governo de Si e dos Outros:** curso no Collège de France (1982-1983). São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.
- _____. **A Coragem da Verdade:** o governo de si e dos outros II: curso no Collège de France (1983-1984). São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.
- _____. **A Ordem do Discurso** 24 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014a.
- _____. **Vigiar e Punir:** nascimento da prisão. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014b.
- _____. **Do Governo dos Vivos:** curso no Collège de France (1979-1980). São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014c.
- _____. **Microfísica do poder.** 2. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.
- _____. **Em defesa da sociedade:** curso no Collège de France (1975-1976). 2 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2016.
- GADOTTI, M. **Gestão democrática com participação popular:** No planejamento e na Organização da educação nacional. 2014. Disponível em: < http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf > Acesso em 15 mai. 2015.
- GANDINI, R. **Características patrimonialistas do Estado brasileiro:** anotações para estudos de política educacional. RBPAE, v. 24, n. 2, p. 197-213, 2008.
- LENARDÃO, E. **Neo-clientelismo e cooptação na manutenção do poder político local:** Estudo de um caso. Rev. Mediações, Londrina, v. 2, n. 2, p. 41-56, jul./dez. 1997.
- LIBÂNEO, J. C. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização.** 10 ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- LIMA, J. C. R. **Michel Foucault e as Regularidades Discursivas:** Algumas Reflexões. v. 1, ano V, n. 1, – Rio de Janeiro: UERJ/NEA, p. 78-96, 2012.
- MAINGUENEAU, D. **Novas tendências em análise do discurso.** Campinas, SP: Pontes Editora da Universidade Estadual de Campinas, 3. Ed., 1997.
- _____, D. **Gêneses dos discursos.** São Paulo: Parábola Editora, 2008.
- MELCHIORETTO, A. F. **O Exercício da Cidadania Como Mecanismo de Prevenção a Corrupção.** 2009. Disponível em: < <http://www.webartigos.com/artigos/o-exercicio-da-cidadania-como-mecanismo-de-prevencao-a-corrupcao/13051/> >. Acesso em: 08 jul. 2015.

MELLO JÚNIOR, J. C. **O conceito polêmico de interesse público.** Revista do Ministério Público – RS, n. 39, p. 285-330. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/biblioteca/revistamp?letra=M>>. Acesso em: 11 out. 2016.

MESQUITA, D. P. C. **Breves Incursões Sobre os Influxos de Michel Foucault na Episteme da Análise do Discurso.** v. 6, nº. 6 - p. 57-71 – Jul/Dez de 2008.

MILANI, C. R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, p. 551-579, Maio/Junho 2008.

MOROY, C.; VOISIN, A. **As transformações recentes das políticas de Accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública.** Educ. Soc., Campinas, v.34, n.124, p. 881-901, 2013.

NOGUEIRA, M. A. **Em Defesa da Política.** 2. Ed. São Paulo: Senac São Paulo, 2004.

OLIVEIRA, R. F.; TEIXEIRA, B. B. **Do FUNDEF ao FUNDEB: a qualidade ainda fora de pauta, 2009.** Disponível em: <http://www.ufsj.edu.br/vertentes/edicao_33.php>, acesso em: 15 out. 2016.

OLIVEIRA, V. A. R., **Interesse Público e Democracia: os pilares da esfera pública e da res pública.** In: XXXVII Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro- R.J., 7 a 11 de setembro de 2013.

ORLANDI, E. P. **Gestos de leitura: da história no discurso.** 2ª ed. Campinas-SP: Editora da UNICAMP, 1997.

ORLANDI, E. P. **Análise de discurso.** Princípios e Procedimentos. 3 ed. Campinas: Pontes, 2001.

PALMA-FILHO, J. C.; **Caderno de formação: introdução à Graduação.** v. 2, São Paulo, 2010.

PARO V. H. **A estrutura didática e administrativa da escola e a qualidade do ensino fundamental.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 24, p. 127-133, 2008.

PEREIRA, L. C. B. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil.** ENAP, Brasília: Distrito Federal, 1995.

PINTO, J. M. R. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo.** Educação e Sociedade, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

_____. **Financiamento da educação básica.** Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012.

_____. **Federalismo, descentralização e planejamento: desafios aos municípios.** Cad. Pesqui. v. 44 n.153 São Paulo, 2014.

_____. **Custo Aluno-qualidade inicial:** rumo à educação pública de qualidade no Brasil. In: Campanha Nacional pelo direito a educação, Ed. Cortez. Disponível em: < http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/qualidade_aluno.pdf > Acesso em: 25 abr. 2016.

PIRES, R. R. C. **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território.** MARX, V. (org.) Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, p. 181-200, 2014.

RANIERI, N. B. S. **Teoria do Estado:** do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. Barueri, SP: Editora Manole Ltda., 2013.

REVEL, J. **Michel Foucault:** conceitos essenciais, São Carlos, SP.: Claraluz, 2005.

RISCAL, S. A. **Gestão democrática no cotidiano escolar.** São Carlos: EdUFSCAR, (Coleção UAB-UFSCAR), 2009.

ROCHA, E. **A constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social:** avanços e desafios. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, Anfip, Brasília, 2008.

SALIBA, N. A. et al. **Conselhos de saúde: conhecimento sobre as ações de saúde.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 43(6):1369-1378, nov./dez. 2009.

SANTOS, E. G. **Qual Sociedade civil? Análise dos espaços para a construção da hegemonia.** In: VI Conferência regional de ISTR para América Latina e el Caribe. Cadernos gestão social, v.1, n. 1, p. 1-14, Salvador, 2007.

SILVA, F. C. **Financiamento da educação como política pública.** In: ROTHEN, J. C.; FERNANDES M. C. (Org.). Desafios para a gestão municipal da Educação. 1ed. São Paulo, SP: EJR Xamã Editora Ltda., v. 1, p. 109-120, 2012.

SILVA, F. C.; LUIZ, M. C. **Gestão da educação básica:** desafios, possibilidades e limites. 1. ed. São Carlos, SP: EdUFSCAR, 2012.

SILVA, M. V. **Dimensões políticas da educação contemporânea.** Campinas, S.P.: Editora Alínea, 2009.

SILVA, S. M. **A vida como obra de arte.** Revista Científica FAP, Curitiba, ano2, vol. 2, janeiro – dezembro 2007.

SILVEIRA, D. **Acompanhamento e controle social do Fundef:** o caso dos conselhos nos municípios de Duque de Caxias e do Rio de Janeiro (RJ). In: SOUZA, D. B. (Org.). **Acompanhamento e controle social da educação:** fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, p. 193-208, 2006.

SIMÕES, M. M. **A importância dos conselhos na gestão democrática das políticas públicas.** Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: TCMRJ, 2011.

SOUSA-JÚNIOR, L. **Sobre controle social e descentralização dos recursos da educação:** os conselhos de acompanhamento do Fundef na Paraíba. In: SOUZA, D. B. (Org.).

Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, p. 177-192, 2006.

WEBER, M. **Economia e Sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. 4ª ed. 4ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

ANEXOS

ANEXO I

Tabela 1 – Evolução da participação da rede municipal na matrícula do ensino fundamental para o Brasil e estados selecionados (% do total) – 1935-2010.

	1935	1948	1955	1965	1975	1985	1995	1998	2000	2005	2010
Brasil	21	28	31	25	28	30	32	42	47	50	55
Alagoas	14	33	49	48	47	48	55	65	67	71	72
Bahia	0	6	36	53	50	47	46	58	61	74	75
Minas Gerais	29	45	35	18	22	20	23	39	42	43	44
São Paulo	8	8	7	6	8	10	10	19	26	36	40
Rio Grande do Sul	37	52	52	28	35	32	35	39	40	45	47

Fonte: Adaptado de IBGE (2012) e Inep (2012).

(PINTO, 2012, p. 156)

ANEXO II

Quadro Comparativo entre FUNDEF e FUNDEB		
Parâmetro	FUNDEF	FUNDEB
1. Vigência	10 anos (até 2006)	14 anos (a partir da promulgação da Emenda Constitucional)
2. Alcance	Apenas o ensino fundamental	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio.
3. Número de alunos	30,2 milhões de alunos (Censo Escolar de 2005)	48,1 milhões de alunos, a partir do 4º ano de vigência do Fundo (Censo de 2005).
4. Fontes de recursos que compõem o Fundo	15% de contribuição de Estados, DF e Municípios: <ul style="list-style-type: none"> • Fundo de Participação dos estados - FPE • Fundo de Participação dos Municípios - FPM • Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS • Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – Iplexp. 	Contribuição de Estados, DF e Municípios de: <ul style="list-style-type: none"> • 16,66% no 1º ano; • 18, 33% • 20% a partir do 3º ano, sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Fundo de Participação dos Estados - FPE - Fundo de Participação dos Municípios - FPM - Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços -

	<ul style="list-style-type: none"> • Desoneração de Exportações [LC 87/96] - Complementação da União 	<p>ICMS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp. - Desoneração de Exportações [LC 87/96] <p>Contribuição de Estados, DF e Municípios de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 6,66 no 1º ano; • 13,33% no 2º ano; • 20%, a partir do 3º ano, sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD - Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA - Quota Parte de 50% do Imposto Territ. Rural devida aos Municípios – ITR. <p>Complementação da União</p>
5. Montante de Recursos	R\$ 35,2 bilhões [previsão 2006, sem complementação da União]	<p>Considerando estimativas (em valores de 2006) e a escala de implantação gradual do Fundo, os montantes previstos de recursos (contribuição de Estados, DF e Municípios, sem Complementação da União), seriam:</p> <ul style="list-style-type: none"> • R\$ 41,1 bilhões no primeiro ano • R\$ 45,9 bilhões no segundo ano • R\$ 50,7 bilhões no terceiro ano
6. Complementação da União ao Fundo	<p>R\$ 313,7 milhões (valor previsto para 2006 - Port/MF nº 40, de 03.03.2006). Não há definição, na Constituição, de parâmetro que assegure o montante de recursos da União para o Fundo.</p>	<p>Considerando estimativas em valores de 2006:</p> <ul style="list-style-type: none"> • R\$ 2,00 bilhões no primeiro ano • R\$ 3,00 bilhões no segundo ano • R\$ 4,50 bilhões no terceiro ano • 10% do montante resultante da contribuição dos Estados

		<p>e Municípios, a partir do quarto ano.</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • Valores reajustáveis com base no índice oficial da inflação. • Esses valores oneram os 18% da receita de impostos da União vinculada à educação por força do art. 212 da CF, em até 30% do valor da Complementação. • Não poderão ser utilizados recursos do Salário Educação (A contribuição do Salário Educação será estendida à toda educação básica pública). • Até 10% poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para melhoria da qualidade da educação.
7. Total geral de recursos do Fundo	R\$ 35,5 bilhões previstos para 2006.	<p>Previsões (em valores de 2006):</p> <ul style="list-style-type: none"> • R\$ 43,1 bilhões no primeiro ano • R\$ 48,9 bilhões no segundo ano • R\$ 55,2 bilhões no terceiro ano
8. Distribuição dos recursos	Com base no nº de alunos do ensino fundamental regular e especial, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior.	<p>Com base no nº de alunos da Educação Básica (Creche, Pré-Escolar, Fundamental e Médio), de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior, observada a seguinte escala de inclusão:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alunos do ensino fundamental regular e especial: 100% a partir do 1º ano; • Alunos da Educação Infantil, Ensino Médio e EJA: 33,33% no 1º ano; 66,66% no 2º e 100% a partir do 3º ano.

		<ul style="list-style-type: none"> • Em cada esfera (estadual ou municipal) serão considerados os alunos da educação básica que a respectiva esfera tem prioridade de atendimento, de acordo com a Constituição Federal.
9. Utilização dos recursos	<p>Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental. O restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mínimo de 60% para remuneração dos Profissionais do magistério da educação básica. • O restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica pública.
10. Valor Mínimo Nacional por aluno/ano (detalhamento a ser definido na regulamentação da PEC)	<p>Fixado anualmente com as seguintes diferenciações:</p> <p>Até 2004:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1ª a 4ª série - 5ª a 8ª série e Educação Especial <p>A partir de 2005:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Séries Iniciais Urbanas - Séries Iniciais Rurais - Quatro Séries Finais Urbanas - Quatro Séries Finais Rurais e - Educação Especial 	<p>Fixado anualmente com diferenciações previstas para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educação Infantil (0 a 3 anos) • Educação Infantil (Pré-Escola) • Séries Iniciais Urbanas • Séries Iniciais Rurais • Quatro Séries Finais Urbanas • Quatro Séries Finais Rurais • Ensino Médio Urbano • Ensino Médio Rural • Ensino Médio Profissionalizante • Educação de Jovens e Adultos • Educação de Jovens e Adultos • Integrada à educação profissional • Educação Especial • Educação Indígena e de quilombola
11. Salário Educação	Vinculado ao Ensino Fundamental. Parte da Quota Federal é utilizada no custeio da Complementação da União ao FUNDEF, sendo permitida até o limite 20%	Vinculado à Educação Básica não pode ser utilizado para fins de custeio da Complementação da União ao Fundeb.

	do valor da Complementação.	
--	--------------------------------	--

Quadro Comparativo entre Fundef e Fundeb [Este Quadro tem por base a versão da Proposta de Emenda Constitucional aprovada na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em 07/11/2006]. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/quad_comp.pdf >.

ANEXO III

ROTEIRO PARA ENTREVISTA

- 1- Qual é sua função dentro do Conselho do FUNDEB?
- 2- Há quanto tempo você desempenha essa função?
- 3- Você recebeu alguma formação para desenvolver essa função? Como foi? Como agiu para conseguir exercer sua função?
- 4- Fale sobre sua função no CACS-FUNDEB.
- 5- Em sua opinião, há dificuldade para exercer tal função? Se há fale um pouco sobre.
- 6- Como você percebe sua atuação perante aos outros membros? Alguma categoria apresenta dificuldade em exercer as atividades no CACS? Se há, fale um pouco sobre.
- 7- Quais medidas ajudariam melhorar sua atuação e a dos outros membros?
- 8- Você percebe, dentro do conselho, gestão democrática? Como é a prática “dentro” do conselho?
- 9- Como representante de (determinada) categoria, quais medidas costuma tomar para informar a sociedade sobre as atividades do conselho e da Entidade Executora no que diz respeito à utilização das verbas?
- 10- Como você vê a atuação do poder público frente ao Conselho?
- 11- Qual a importância do Conselho do FUNDEB para a melhoria da qualidade de ensino?
- 12- Você acredita que o Conselho do FUNDEB deveria ter caráter consultivo ou deliberativo? Por quê?
- 13- A sociedade se interessa pela atuação do Conselho? O que você pensa sobre isso?
- 14- Quais relações você estabelece entre o Conselho do FUNDEB e Gestão Democrática? O que você pensa a respeito da Gestão Democrática?
- 15- Você acredita que o Conselho do FUNDEB reproduz práticas democráticas? Dê exemplos.

16- Como você compreende seu papel no processo de democratização?

17- Você acredita que o estabelecido em lei está distante do real? Por quê?