

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Dionatan Michel Batirolla**

**CAPACIDADES RELACIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: Relações entre o Conselho do Fundeb e o  
Executivo Municipal de Novo Hamburgo**

**Porto Alegre  
2019**

Dionatan Michel Batirolla

**CAPACIDADES RELACIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: Relações entre o Conselho do Fundeb e o Executivo Municipal de Novo Hamburgo**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Pazini Papi

Coorientadora: Prof.<sup>a</sup> Me. Ana Júlia Bonzanini Bernardi

Porto Alegre  
2019

## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann

Vice-reitora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Jane Fraga Tutikian

### **ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

### **COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

### **DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

Batirolla, Dionatan Michel

Capacidades Relacionais na Implementação de Políticas Públicas de Educação: Relações entre o Conselho do Fundeb e o Executivo Municipal de Novo Hamburgo / Dionatan Michel Batirolla. -- 2019.

48 f.

Orientadora: Luciana Pazini Papi.

Coorientadora: Ana Júlia Bonzanini Bernardi.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Gestão Pública, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Capacidade relacional. 2. Poder Executivo Municipal de Novo Hamburgo. 3. Conselho do Fundeb. 4. Políticas públicas de educação. I. Papi, Luciana Pazini, orient. II. Bernardi, Ana Júlia Bonzanini, coorient. III. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo autor.

### **Escola de Administração da UFRGS**

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

Dionatan Michel Batirolla

**CAPACIDADES RELACIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: Relações entre o Conselho do Fundeb e o Executivo Municipal de Novo Hamburgo**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovado em 30 de maio de 2019.

**Banca Examinadora**

---

Examinador: Prof. Dr. Leonardo Granato

---

Examinador: Prof. Dr. Guilherme Dornelas Camara

---

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Pazini Papi

---

Coorientadora: Prof.<sup>a</sup> Me. Ana Júlia Bonzanini Bernardi

## **AGRADECIMENTOS**

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Pazini Papi e à Prof.<sup>a</sup> Me. Ana Júlia Bonzanini Bernardi pela dedicada orientação, a qual me fez seguir em frente e concluir o curso de especialização em Gestão Pública.

Ao Prof. Me. Érik Álvaro Fernandes e à Prof.<sup>a</sup> Me. Adriana Paz Nunes pela atenciosa tutoria nos dois últimos anos.

Ao Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala e ao Prof. Dr. Rafael Kruter Flores pela responsável coordenação do curso.

À Micaela Colombo e à minha família pelo apoio de sempre, cujos incentivos foram fundamentais para a conclusão do curso.

## RESUMO

O poder de produzir políticas públicas por meio da burocracia do Estado e dos seus recursos institucionais provê o Poder Executivo de capacidades estatais, como a administrativa e a relacional, o que pode facilitar ou não o diálogo com a sociedade civil. A possibilidade que os conselhos gestores de políticas públicas têm de estreitar laços entre atores estatais e sociais, faz com que sejam ambientes propícios à discussão política e à concepção das mencionadas políticas públicas. No entanto, o processamento das relações no interior dos conselhos de políticas públicas deve ser norteado pela capacidade relacional dos agentes estatais, representantes do poder executivo, geralmente. A fim de observar como se dá a capacidade relacional no contexto dos conselhos gestores, buscou-se analisar as relações presentes no conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) de Novo Hamburgo, especialmente, no que concerne à implementação das políticas públicas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja). Percebeu-se, a partir da análise das entrevistas realizadas com membros do conselho, que há carência no aspecto relacional entre os atores estatais e sociais, o que prejudica a tomada de decisões e a implementação das políticas públicas estudadas em cada um de seus próprios ciclos. Finalmente, propõe-se a necessidade de rever a organização do conselho do Fundeb, considerando o aspecto relacional na Gestão Pública e seus desdobramentos no diálogo entre o Estado e a sociedade civil com objetivo à melhoria na educação pública municipal de Novo Hamburgo.

**Palavras-chave:** Capacidade relacional. Poder Executivo Municipal de Novo Hamburgo. Conselho do Fundeb. Políticas públicas da educação.

# **RELATIONAL CAPACITIES IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC EDUCATION POLICIES: Relations between the Board of Fundeb and the Municipal Executive of Novo Hamburgo**

## **ABSTRACT**

The power to produce public policies through State bureaucracy and its institutional resources gives the Executive Power capacities, such as administrative and relational, which may or may not facilitate dialogue with civil society. The possibility that public policy councils have to strengthen ties between State and social actors makes them conducive to political discussion and to the design of the aforementioned public policies. However, the processing of relations within the public policy councils should be guided by the relational capacity of the state agents, representatives of the Executive power, generally. In order to observe how relational capacity happens in the context of management councils, one sought to analyze the relations present in Novo Hamburgo Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (Fundeb) board, especially with respect to the implementation of public policies of National Program of Support to School Transportation (Pnate) and the Support Program for Education Systems to Assist Youth and Adult Education (Peja). From the analysis of interviews with council members, it was noticed that there is a lack of relational aspects between State and social actors, which impairs decision-making and the implementation of the public policies studied in each of their own cycles. Finally, it is proposed to review the organization of Fundeb's board, considering the relational aspect in Public Management and its unfolding in the dialogue between the State and civil society aiming at the improvement in the municipal public education of Novo Hamburgo.

**Keywords:** Relational ability. Novo Hamburgo Executive Municipal Power. Fundeb board. Public education policies.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
PEJA	Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar



## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	9
2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ATORES ENVOLVIDOS E O PAPEL DAS CAPACIDADES DO ESTADO.....	15
2.1 A implementação no ciclo de políticas públicas .....	15
2.2 Capacidades estatais e capacidades relacionais do Estado na implementação.	18
2.3 Atores estatais e sociais na implementação de políticas públicas: o papel dos conselhos .....	20
2.4 A política pública de educação e os desafios na implementação do Pnate e do Peja .....	23
3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PNATE E DO PEJA EM NOVO HAMBURGO: O PAPEL DO CONSELHO NO ACOMPANHAMENTO E NO CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	26
3.1 Caracterização socioeconômica e demográfica de Novo Hamburgo .....	27
3.2 Caracterização da educação em Novo Hamburgo: Rede Municipal de Ensino e Conselho Municipal do Fundeb .....	28
3.3 Relação do poder executivo com a sociedade civil no Conselho Municipal do Fundeb: a implementação do Pnate e do Peja.....	30
4 CONCLUSÃO.....	36
REFERÊNCIAS.....	39
APÊNDICE QUESTIONÁRIOS .....	43

## 1 INTRODUÇÃO

A educação é uma das políticas públicas essenciais ao desenvolvimento de uma sociedade. No caso brasileiro, está situada como direito fundamental. Assim, a educação constitui um dos pilares para que uma sociedade seja forte e desenvolvida. Por essa razão, um Estado que não investe na educação está relegado ao subdesenvolvimento e à baixa cidadania.

Todavia, para que a educação alcance todo o território brasileiro extenso e diverso culturalmente, o Estado precisa munir-se de estratégias de distribuição de recursos entre os entes federados, de formas de coordenação e articulação entre os atores envolvidos na concretização dessa política pública. Para tanto, faz-se necessário a participação da sociedade civil durante todo o processo de implementação de políticas públicas na área da educação.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – a Constituição Cidadã – assegurou a todos o direito à educação, instituindo-o como dever do Estado e da família. Entretanto, para que a mesma se efetive como uma política pública de qualidade para todos os brasileiros, são necessários esforços do poder público e da sociedade civil em todo o território nacional, visto que se trata de um país extenso, com inúmeras desigualdades regionais.

Em face dessa variedade de realidades regionais na federação brasileira, os sistemas de ensino foram organizados em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, onde são mantidos pela receita oriunda da arrecadação de diversos impostos, distribuída entre os entes federados. As transferências entre as três esferas garantem a manutenção e o desenvolvimento do ensino e, conseqüentemente, o direito à educação<sup>1</sup>.

Além do dispositivo de redistribuição de recursos para viabilizar a implementação da política pública de educação, outros dispositivos foram criados, como os conselhos de políticas públicas, dada a complexidade que envolve a implementação. Conforme o art. 206, VI da Constituição Federal, está prevista a gestão democrática do ensino público, na forma da lei, como um dos seus princípios

---

<sup>1</sup> Segundo o Art. 212 da Constituição Federal, cabe à União aplicar anualmente nunca menos de 18% e aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios 25%, no mínimo, de toda receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988).

fundamentais. Logo, é assegurado à sociedade civil participar da gestão pública da educação, sobretudo a partir de conselhos de controle social.

Os conselhos de políticas públicas advêm da necessidade de aproximação entre o Estado e os cidadãos. O processo de redemocratização, cujo ponto máximo foi a promulgação da Constituição Federal em 1988, promoveu a descentralização e a participação popular na elaboração de políticas públicas, em especial na área social e na área urbana. Ao dialogar com o poder executivo o cidadão, membro de algum conselho de políticas públicas, fortalece os mecanismos institucionais que sustentam a democracia no país, mesmo sem fugir à burocracia necessária a esses trâmites. (BRASIL, 2012a).

Portanto, após o período de consolidação dessas instituições democráticas, os conselhos se instituíram como importantes atores na implementação de políticas públicas, legitimando sua participação junto a cada ente federado na decisão sobre cada política pública, desde a sua elaboração, passando pela execução de cada programa até a sua avaliação. Nesse sentido, os conselhos de políticas públicas são considerados e consultados durante o planejamento, a execução e a avaliação dos mais diversos programas de educação, saúde e assistência social, assim como em outras tantas áreas, fundamentais para a maior qualidade de vida dos cidadãos brasileiros.

Nesse processo de produção de políticas públicas, a articulação entre o poder executivo e a sociedade civil a partir dos conselhos evidencia a necessidade de aproximação entre essas duas instâncias de poder a fim de fortalecer o Estado na sua tarefa de implementar políticas públicas.

Entretanto, para que a implementação de políticas públicas seja exitosa, diversos desafios devem ser superados, inclusive no interior dos conselhos de políticas públicas. Na legislação, consta que o papel dos conselhos é favorecer a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões, no de fiscalização e controle dos gastos públicos, assim como na avaliação dos resultados obtidos por cada programa da Administração Pública. (BRASIL, 2012a).

Os conselhos de políticas públicas devem ser paritários e as tomadas de decisão pelos colegiados devem ser democráticas e independentes do pensamento

do poder executivo. Ou seja, são instâncias autônomas, sem que haja constrangimento ou represália aos conselheiros. Para isso, depende-se das condições institucionais e da capacidade dos governos frente a esses desafios, geralmente, de ordem técnica, administrativa e política, o que a literatura tem sintetizado como capacidades estatais.

Para Luciana Cingolani (2013), capacidades estatais “referem-se a uma ou à combinação das seguintes dimensões do poder do Estado: a) coercitiva/militar; b) fiscal; c) administrativa/de implementação; d) transformadora ou industrializadora; e) relacional/de cobertura territorial; f) legal; g) política”. (CINGOLANI, 2013, p. 27, tradução nossa).<sup>2</sup> No entanto, apesar do conceito abarcar um conjunto amplo de dimensões, neste trabalho serão observadas apenas as capacidades políticas ou relacionais do Estado, conforme intitularam Alexandre de Ávila Gomide e Roberto Rocha C. Pires (2014).

Tais autores traçaram essa dimensão para compreender como se dá a relação do Estado com a sociedade civil na implementação de políticas públicas. Logo, capacidade relacional “refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos”. (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20). Essa capacidade estatal é fundamental para o bom funcionamento e o sucesso nas relações existentes entre o poder executivo e os conselhos de políticas públicas.

Além disso, sustentaram que os arranjos institucionais presentes na implementação de determinada política pública são fundamentais para seu sucesso. Esses arranjos institucionais são entendidos como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19). Os arranjos institucionais estão presentes na relação entre o poder executivo e os conselhos de políticas públicas, como poderemos observar mais à frente.

---

<sup>2</sup> “refers to one or a combination of the following dimensions of state power: a) coercive/military; b) fiscal; c) administrative/implementation; d) transformative or industrializing; e) relational/territorial coverage; f) legal; g) political”.

O conselho responsável pelo acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos federais destinados à educação chama-se Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Cada município deve regulamentar e prover o seu conselho, assim como os estados, o Distrito Federal e a União de acordo com cada um dos âmbitos.

O Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação foi regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, substituindo o Fundef<sup>3</sup> e redefinindo alguns dos seus itens. Os recursos financeiros do Fundeb cobrem a manutenção e o desenvolvimento da educação básica, ou seja, da Educação Infantil ao Ensino Médio. A vigência do Fundef foi prevista no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por isso o fundo foi substituído após dez anos pelo Fundeb, o qual deverá ser substituído em 2020, também.

Compete aos conselhos municipais do Fundeb acompanhar a aplicação dos recursos federais referentes ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja), esses programas não estão vinculados ao Fundeb, constituindo-se como outras verbas. O município de Novo Hamburgo recebe os dois repasses federais, mantendo com esses valores o transporte escolar na zona rural e a Educação de Jovens e Adultos (EJA) em quatro escolas da rede municipal de ensino. O conselho municipal do Fundeb acompanha a aplicação e analisa a prestação de contas de cada um dos programas, remetendo ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) pareceres conclusivos sobre o bom emprego dos dois recursos federais.

Nesse sentido, a implementação do Pnate e do Peja em Novo Hamburgo, assim como o acompanhamento e o controle social do conselho municipal do Fundeb e toda sua relação com o executivo municipal referente à fiscalização, ao monitoramento e ao controle das ações dos dois programas são os objetos analisados nesta monografia. Observando os dois últimos mandatos do conselho municipal, ou seja, de 2015 a 2018, tem-se como problema de pesquisa, entender:

---

<sup>3</sup> O Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério foi instituído pela Lei nº 9.424/1996 e entrou em vigor em 1997.

como a sociedade civil<sup>4</sup> se relaciona com o executivo municipal para implementar as políticas públicas da educação? Há conflito? Parte-se da hipótese de que quanto maior for a capacidade estatal nessa relação, maior será a probabilidade de que as políticas públicas em questão atendam seus objetivos constitucionais.

Entre os objetivos do estudo está o de analisar, a partir do conceito de capacidades estatais, especificamente a capacidade relacional, a relação entre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e o executivo municipal de Novo Hamburgo na implementação das políticas públicas do Pnate e do Peja, observando os conflitos presentes, as articulações e as negociações entre essas duas instâncias de poder durante o período dos dois últimos mandatos do conselho.

Do ponto de vista metodológico, trata-se de pesquisa exploratória, cuja forma de abordagem do problema é qualitativa. O procedimento de análise de dados adotado foi o de estudo de caso.

Já do ponto de vista das técnicas de coleta de dados empregadas, foram realizadas revisão bibliográfica, análise documental, entrevistas com membros do conselho e demais servidores do executivo municipal e observação participante. A fim de dar conta de toda análise necessária à promoção do estudo das capacidades estatais observadas ainda durante o planejamento da pesquisa, foram utilizadas categorias de análise previamente delineadas no capítulo metodológico deste trabalho. A partir da organização de toda informação coletada durante o período de pesquisa, foi possível investigar como se deu a relação entre o conselho e o poder executivo local na implementação dos dois programas, observando a aplicação dos recursos federais no transporte escolar e na Educação de Jovens e Adultos em Novo Hamburgo.

Com o objetivo de melhor organizar as informações e os dados coletados e toda a análise dos mesmos, este texto foi dividido em três partes principais. A primeira dessas partes traz ao leitor a revisão bibliográfica necessária à compreensão dos conceitos utilizados na articulação com o escopo de pesquisa e na análise final deste estudo. Para tanto, a segunda parte apresenta o município e

---

<sup>4</sup> Entende-se que no Conselho Municipal do Fundeb a Sociedade Civil é representada por alguns poucos indivíduos e que as relações entre os mesmos e os representantes do Executivo Municipal de Novo Hamburgo são justamente o objeto de estudo desta monografia.

suas características administrativas, assim como o conselho responsável pelo acompanhamento e controle social do Fundeb desse território, abordando os desafios enfrentados pelo poder executivo a respeito da capacidade estatal relacional na implementação dos programas de transporte escolar e de fomento à EJA, ambos acompanhados de perto pelo conselho. A terceira parte busca analisar as relações propriamente ditas entre o Executivo e o conselho à luz da teoria já mencionada, observando para tanto o que os autores propõem a esse respeito. Até finalmente se apresentar o panorama geral dessas políticas públicas no município de Novo Hamburgo nas considerações finais.

## 2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ATORES ENVOLVIDOS E O PAPEL DAS CAPACIDADES DO ESTADO

Este capítulo descreve como ocorre o ciclo de políticas públicas, especialmente, a fase de implementação, observando a presença de capacidades estatais, como a relacional, e a atuação de atores estatais e sociais no processo de tomada de decisões. A discussão é orientada pelo estudo da política pública na educação, principalmente, a referente ao Fundeb, assim como as do Pnate e do Peja, conseqüentemente.

### 2.1 A implementação no ciclo de políticas públicas

Para definir o conceito de *políticas públicas* deve-se levar em conta a qualidade multidisciplinar desta área, na medida em que é estudada por diversos pesquisadores, dos mais variados campos: Ciência Política, Economia, Sociologia, Antropologia, Geografia, Planejamento, Gestão e Ciências Sociais Aplicadas. (SOUZA, 2007).

No entanto, a síntese do conceito está no fluxo de tomada de decisões sobre o que é público, até a concretização em uma ação. Essa dinâmica que envolve os mais diversos atores deve promover a justiça social, a entrega de serviços e a felicidade das pessoas. (SARAVIA, 2006). Observando a perspectiva mais operacional das políticas públicas, deve-se considerá-las como

[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006, p. 29).

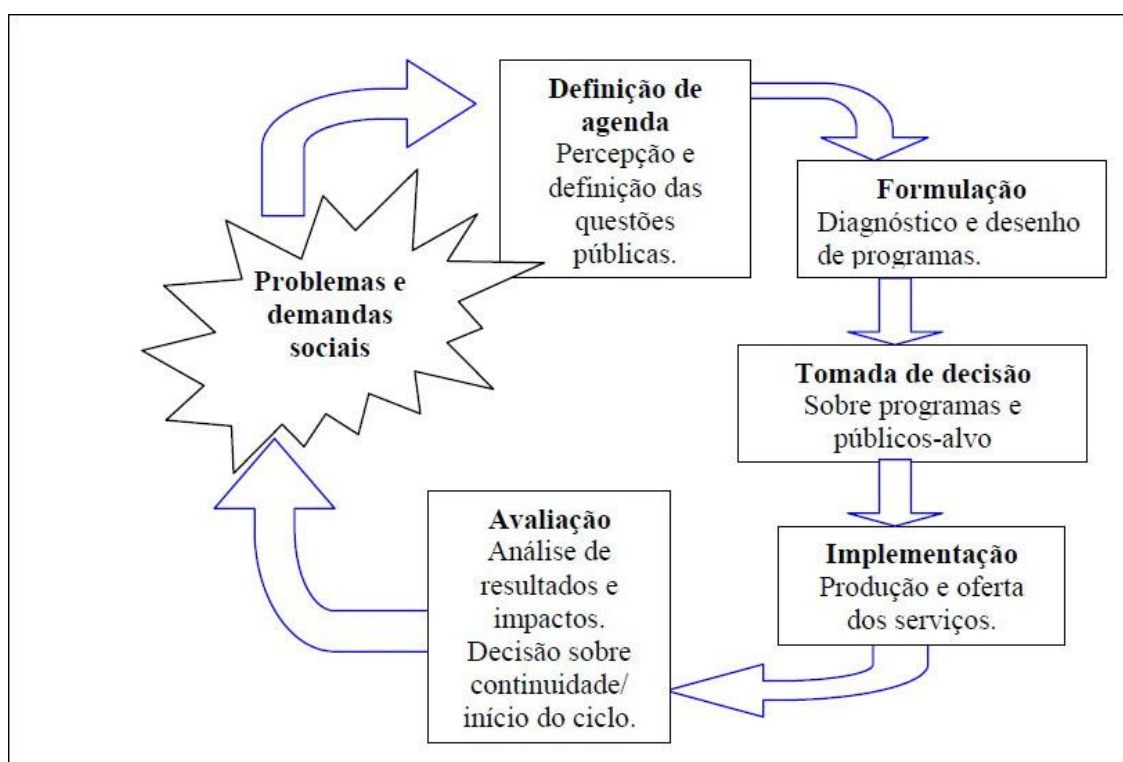
Assim sendo, esse sistema de decisões públicas, mantido e regido pelo conjunto de atores sociais envolvidos na política pública estudada, segue certa ordem no seu andamento: desde a definição de agenda até a sua avaliação. O ciclo constituído a partir das deliberações estatais organiza-se por meio de estágios, compondo um processo dinâmico e de aprendizado. (SOUZA, 2007). A definição da agenda (*agenda setting*) – o primeiro estágio do ciclo de políticas públicas – se



define com a seguinte questão: *por que a política pública “x” entrou na agenda e a “y” não?*

A definição da agenda é apenas um dos estágios do ciclo de políticas públicas. O ciclo ainda compreende a formulação, a tomada de decisões, a implementação e a avaliação da política pública. É importante ressaltar que o ciclo de políticas públicas é muito dinâmico e, às vezes, conflituoso. Por isso, o ciclo pode avançar e logo após retroceder a algum estágio, redesenhando-se. Para Paulo de Martino Jannuzzi (2013), o referido ciclo pode ser organizado como no diagrama abaixo (Figura 1).

Figura 1 – Ciclo de políticas públicas



Fonte: Brasil (2013).

Destaca-se no ciclo de políticas públicas o estágio da implementação (*policy implementation*), o qual corresponde aos esforços de implementação da ação governamental, alocando recursos e desenvolvendo os processos previstos nas alternativas e programas previamente escolhidos. (BRASIL, 2013). A implementação é a fase responsável pela execução do programa, projeto ou ação pontual/mais abrangente. Destacadamente, é na implementação das políticas públicas que se pode observar as maiores dificuldades na efetivação do ciclo, pois aqui são

mobilizados atores, burocracia, recursos variados e a articulação com um conjunto de atores sociais, para tirar uma ideia do papel e transformá-la em realidade.

As dificuldades que surgem durante a implementação das políticas públicas advêm de muitos fatores, constituindo-se em verdadeiros desafios aos gestores públicos. Assim sendo,

[...] a implementação é possível se as circunstâncias externas ao agente implementador não impõem obstáculos paralisantes; se o programa dispõe de tempo adequado e recursos suficientes; se a combinação precisa de recursos está efetivamente disponível; se a política a ser implementada baseia-se numa teoria de causa-efeito válida; se a relação entre causa e efeito é direta e se existem poucos, ou nenhum, vínculos de interferência; se as relações de dependência são mínimas; se existem compreensão e acordo sobre os objetivos; se as tarefas estão totalmente especificadas e na seqüência correta; se há perfeita comunicação e coordenação; e se as autoridades podem pedir e obter perfeita obediência. (SARAVIA, 2006, p. 34).

Superados os desafios, cabe a quem está à frente do processo de implementação avaliar junto aos demais envolvidos, como a política pública “x” foi executada e se produziu os resultados esperados. A etapa da avaliação (*policy evaluation*) não é a última, mas a que abre mais um ciclo ou tantos outros de políticas públicas. Os estágios do ciclo de políticas públicas não são lineares ou causais, mas concomitantes e sua ação na implementação de programas governamentais se dá permanentemente. (BRASIL, 2013).

A partir do estudo do ciclo de políticas públicas e em especial do estágio de implementação, respeitando-se o seu conceito e os desafios para se pôr em prática as políticas públicas, pode-se observar que esse campo do conhecimento busca “colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. (SOUZA, 2007). A implementação de políticas públicas não se dá ao acaso, mas considerando ambas as variáveis e, principalmente, visando à manutenção do Estado e ao bem maior de sua população.

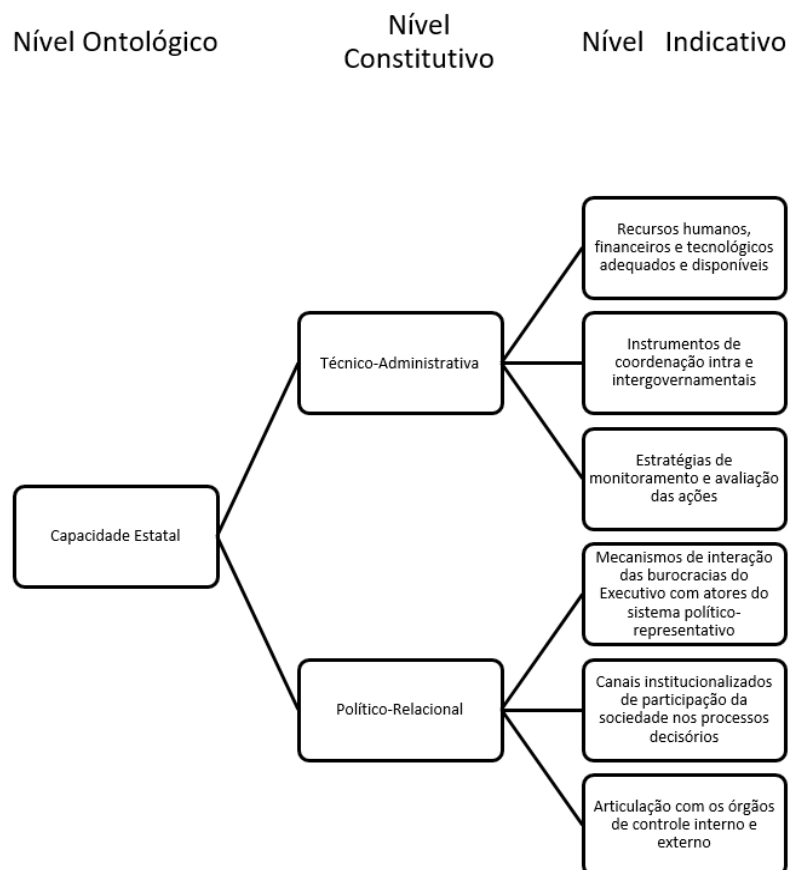
## 2.2 Capacidades estatais e capacidades relacionais do Estado na implementação

Com o objetivo de implementar políticas públicas, deve-se considerar que para se pôr em prática o que antes estava apenas no âmbito das ideias, são necessárias diversas capacidades estatais, entre elas a capacidade relacional. Enrique Saravia (2006) comenta que é na etapa da execução que se observa e avalia-se os obstáculos para a implementação satisfatória de qualquer política pública, muitos advêm de dificuldades e deficiências sistêmicas presentes na relação entre o Estado e a população. Logo, o debate acadêmico sobre as capacidades estatais e em especial as relacionais ganha cada vez mais espaço.

As diversas definições de *capacidades estatais* levam em conta o poder de se produzir políticas públicas por meio da burocracia do Estado e seus recursos institucionais. Todavia, existem inúmeros outros aspectos relacionados a esse esforço. Atualmente, o conceito está associado ao contexto de democratização e globalização, considerando ainda mais a capacidade do Estado para produzir políticas públicas (*state policy capacity*).

Segundo Alexandre de Ávila Gomide, Ana Karine Pereira e Raphael Machado (2017), a capacidade estatal está associada às habilidades dos governos para: “fazer escolhas e definir estratégias para a alocação de recursos, gerir eficientemente os recursos necessários para a entrega de resultados e mobilizar apoio e consentimento da sociedade para suas ações”. (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p. 5). Logo, observa-se que esse conjunto de habilidades depende das características estruturais e dos estoques de recursos do Estado, assim como da existência e da disponibilidade de sistemas de apoio. Contudo, esse é apenas um dos muitos espectros do conceito de *capacidade estatais*.

Ainda segundo os autores, o conceito amplo de *capacidades estatais* compreende dois níveis secundários que o constituem, são eles: o técnico-administrativo e o político-relacional. A fim de mensurar e vincular os dois níveis constitutivos a indicadores de valor, pode-se atribuir aos mesmos novos níveis indicativos, tidos como realistas (Figura 2).

Figura 2 – Níveis do conceito de *capacidades estatais*

Fonte: Gomide; Pereira; Machado (2017, p. 8).

O diagrama acima traz duas capacidades estatais facilmente percebidas na implementação de políticas públicas: a técnico-administrativa e a político-relacional. A primeira dá conta do que é burocrático, daquilo que pertence à Administração Pública; a segunda, do campo das relações humanas, projeta a intervenção política sobre a população do seu território, permitindo com isso a interlocução com colegiados diversos, os quais muitas vezes detêm o poder de decisão sobre certas políticas públicas, principalmente, na área da educação.

Conforme Cingolani (2013), a capacidade relacional “procura capturar a extensão que o Estado realmente permeia a sociedade e é capaz de internalizar interações sociais dentro de suas ações”. (CINGOLANI, 2013, p. 31, tradução nossa).<sup>5</sup> Assim sendo, a capacidade relacional advém da possibilidade de

<sup>5</sup> “it seeks to capture the extent to which the state actually permeate through the society and is able to internalize social interactions within its actions”.

internalizar e expressar as interações sociais na implementação de políticas públicas, ou seja, ao se internalizar as interações sociais torna-se legítima a participação social nesse processo. Outrora, percebe-se que devido à capacidade relacional o Estado pode ser limitado pela sociedade civil à medida que a afeta com suas ações de cunho governamental.

Assim sendo, a capacidade de articular diferentes pontos de vista de diversos atores sociais constitui-se como o maior desafio político frente às capacidades estatais. Fabián Repetto (2003) afirma que “um dos aspectos-chave da capacidade política está associado ao modo como os atores políticos se relacionam, mas também com aqueles indivíduos e grupos que lutam para se envolverem ativamente em determinados campos da esfera pública”. (REPETTO, 2003, p. 14, tradução nossa).<sup>6</sup> Essas relações, intrincadas, são legitimadas à medida que o Estado abre possibilidades de acesso aos processos de decisão, como veremos adiante.

### **2.3 Atores estatais e sociais na implementação de políticas públicas: o papel dos conselhos**

A Constituição Federal de 1988 instituiu diversos mecanismos de promoção de envolvimento para os atores sociais, políticos e econômicos no processo de elaboração e gestão das políticas públicas, ampliando os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas. (GOMIDE; PIRES, 2014). Entre esses mecanismos de participação popular estão os conselhos gestores de políticas públicas, os quais ao incluir atores sociais nos processos decisórios promoveram maior qualidade e mais legitimidade às políticas públicas.

Os conselhos gestores compõem parte do sistema participativo, um dos três sistemas institucionais de produção de políticas públicas: o representativo, o participativo e o de controles burocráticos. O primeiro é constituído a partir da atuação dos partidos políticos e de seus representantes eleitos, compreendendo a política parlamentar e sua interação com o Poder Executivo. Já o sistema de controles burocráticos está atrelado a controles internos e externos, parlamentar e

---

<sup>6</sup> “un aspecto clave de la capacidad política está entonces asociado al modo en que relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que bregan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública”.

judicial, ou seja, a mecanismos de *accountability* horizontal. Entretanto, é no sistema participativo que observamos melhor o processo democrático almejado pela Constituição Federal. Segundo Gomide e Pires (2014),

O sistema participativo, por sua vez, compreende uma variedade de formas de participação da sociedade civil nas decisões políticas, como os conselhos gestores nos três níveis de governo, as conferências de políticas públicas, as audiências e consultas públicas, ouvidorias e outras formas de interação entre atores estatais e atores sociais. (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 17).

A interação entre os atores estatais e os sociais está presente tanto nos conselhos gestores quanto nas conferências, nas audiências e nas consultas públicas ou nas ouvidorias cidadãos. Essa relação entre os dois atores envolvidos na formulação e gestão das políticas públicas os fortalece, legitimando a implantação das ações planejadas pelo Estado, anteriormente.

No entanto, para que as relações políticas entre os atores estatais e os sociais sejam constantes e exitosas, deve-se considerar que há muitos arranjos institucionais no diálogo entre esses dois grupos tão antagônicos. Os arranjos institucionais “definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores”. (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19). São os arranjos institucionais frente à representação, à participação e aos diversos controles que definem como será a atuação do Estado na implantação de determinada política pública.

Nessa perspectiva, percebemos que o Estado é dotado das habilidades necessárias para implementar seus objetivos a partir da organização dos arranjos institucionais pertinentes à política pública em estudo. Tanto a capacidade técnico-administrativa quanto a político-relacional deriva das múltiplas relações existentes no processo burocrático promovido pela interação de atores estatais e sociais. Logo, são as regras, os processos e os mecanismos instituídos pelos arranjos institucionais que promoverão os resultados finais de cada política pública, conforme nos propõem Gomide e Pires (2014) em seu modelo analítico (Figura 3).

Figura 3 – Arranjos institucionais na promoção de políticas públicas



Fonte: Gomide; Pires (2014, p. 21).

Os conselhos gestores de políticas públicas, especificamente, lidam com diferentes arranjos institucionais, desde o que está fundamentado no controle social até o que delibera a partir da participação popular. Para tanto, muitos conselhos gestores são chamados a participar da elaboração dos três principais instrumentos de planejamento orçamentário do Estado: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. A participação dos colegiados não se encerra na elaboração das peças orçamentárias, pois ainda há as etapas da execução e da avaliação das ações governamentais.

Contudo, os conselhos gestores podem ser diferenciados de acordo com suas atribuições, nem todos podem deliberar sobre a formulação de políticas públicas, por exemplo. “Nesse sentido, os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem. Assim, os conselhos podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria”. (BRASIL, 2012a, p. 21). A legislação brasileira prevê inúmeros conselhos gestores, alguns com abrangência nacional e outros tantos com atuação restrita aos estados ou aos municípios, conforme cada área. São bons exemplos de conselhos gestores cujo território de atuação é o dos municípios: o do Fundeb, o da Alimentação Escolar, o da Saúde e o da Assistência Social.

## **2.4 A política pública de educação e os desafios na implementação do Pnate e do Peja**

A educação constitui-se como pasta fundamental a qualquer Estado, sua valorização frente às demais áreas deve ser sempre revista, reavaliando-se se está em acordo ao que esperam tanto os atores estatais quanto os sociais. Todo Estado que almeja desenvolvimento econômico e social deve priorizar a educação, a saúde e a assistência social, contribuindo para o fortalecimento de sua população, a qual deve cobrar do Estado o financiamento e o devido emprego desses recursos financeiros.

A educação no Brasil como um dos direitos do cidadão e um dos deveres do Estado pode ser observada já no contexto político da Era Vargas, mas foi apenas com a assinatura da Constituição Federal em 1988 que se tornou um dos direitos assegurados pelo Estado a todo e qualquer cidadão. No entanto, atingir a todos os cidadãos, em todos os recantos do território brasileiro não é tarefa fácil. Por isso a redistribuição dos recursos financeiros para a educação entre os estados e os municípios proporcionou o alcance necessário do direito à educação. Contudo, faz-se necessário acompanhar o processo, acompanhando a aplicação dos recursos financeiros redistribuídos.

As políticas públicas vinculadas direta ou indiretamente à educação são acompanhadas e controladas socialmente a partir da atuação de conselhos gestores, como o do Fundeb.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb tem como missão “ajudar na tarefa de utilizar bem o dinheiro público, realizando o acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência, o planejamento e a aplicação dos recursos do Fundo”. (BRASIL, 2012b, p. 20). Logo, o lócus de atuação do conselho do Fundeb é a empregabilidade do próprio fundo, ou seja, como é distribuído territorialmente, transferido entre contas diversas, planejado e empregado por cada ente federado. Há conselhos estaduais e municipais, assim como o conselho nacional, que delibera sobre o fundo.

O Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação é um fundo contábil de natureza



financeira para o qual a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios contribuem destinando parte de seus recursos. Segundo Daniel Arias Vazquez (2007), “o financiamento de políticas públicas por meio da constituição de um fundo realiza-se pela destinação de receitas específicas que, por meio de legislação federal, se vinculam à realização de determinados objetivos”. (VAZQUEZ, 2007). Por isso, cada ente federado contribui para a constituição do Fundeb, contando com o devido retorno desses recursos através de repasses federais.

Deve-se a essa redistribuição de recursos a diminuição das desigualdades sociais, e econômicas, presentes nas mais diversas regiões do país, as quais tanto afetam a manutenção e o desenvolvimento da educação. (BRASIL, 2012b). Os valores redistribuídos são constituídos originalmente de diversas fontes, são elas:

- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações (IPI-Exportação);
- Desoneração de Exportações (Lei Complementar nº 87/1996);
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD);
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- Quota-parte de 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) devida aos municípios;
- Complementação da União.

Contudo, ao receber de volta os recursos remetidos à União, os estados e os municípios devem obrigatoriamente aplicar, no mínimo, 60% desse valor na remuneração dos professores em efetivo exercício no magistério, ou seja, aqueles que estão lotados em escolas ou espaços pedagógicos. À manutenção cabe o que não for utilizado no pagamento da folha dos professores, não excedendo 40% do valor recebido. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação estipula o que pode ou não ser considerado como manutenção e desenvolvimento do ensino, regradando os gastos públicos referentes ao Fundeb.

O conselho do Fundeb acompanha e controla socialmente o que se refere a esse fundo, mas é responsável por outros programas não vinculados ao mesmo, também. O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja) são bons exemplos de programas cujo financiamento não está vinculado ao Fundeb, mas a outros recursos federais. Esses dois programas são alvos do acompanhamento e do controle social promovidos pelos conselhos do Fundeb, estaduais ou municipais (Tabela 1).

Tabela 1 – Programas federais acompanhados pelos conselhos do Fundeb

	<b>Pnate</b>	<b>Peja</b>
<i>O que é?</i>	<p>O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar.</p>	<p>O Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja) foi retomado em 2012, com o objetivo de aumentar as matrículas do ensino fundamental e médio na Educação de Jovens e Adultos (EJA) na modalidade presencial.</p> <p>Os recursos transferidos apóiam a manutenção e o desenvolvimento de novas turmas de EJA abertas pelos estados, pelos municípios e pelo Distrito Federal.</p> <p>São consideradas novas turmas de EJA aquelas cujas matrículas não tenham entrado no cálculo para recebimento dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).</p>
<i>A quem se destina?</i>	<p>Os recursos são destinados aos alunos da educação básica pública residentes em áreas rurais que utilizam transporte escolar. Os valores transferidos diretamente aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios são feitos em dez parcelas anuais, de fevereiro a novembro. O cálculo do montante de recursos financeiros destinados anualmente aos entes federados é baseado no censo escolar do ano anterior x <i>per capita</i> definido e disponibilizado na página do FNDE para consulta.</p>	<p>O Peja é destinado a pessoas com 15 anos ou mais que não completaram o ensino fundamental ou médio. Têm prioridade no atendimento os egressos do Programa Brasil Alfabetizado, as populações do campo, as comunidades quilombolas, os povos indígenas e as pessoas em cumprimento de pena em unidades prisionais.</p>

Fonte: Brasil (2017a); Brasil (2017b).

### 3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PNATE E DO PEJA EM NOVO HAMBURGO: O PAPEL DO CONSELHO NO ACOMPANHAMENTO E NO CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo traz os achados empíricos referentes à implementação do Pnate e do Peja em Novo Hamburgo com o objetivo de atender ao que foi proposto como problema de pesquisa. A análise de dados e demais informações é acompanhada por breves caracterizações do município, da sua rede de ensino e do conselho do Fundeb. A fim de aprofundar a discussão de algumas categorias e do eixo poder executivo-sociedade civil no interior do conselho do Fundeb observa-se, então, como se dá a capacidade estatal relacional neste contexto de pesquisa.

A coleta de dados e demais informações necessária à análise da relação do poder executivo com a sociedade civil no interior do Conselho Municipal do Fundeb foi organizada por meio de cinco questionários, os quais contemplaram quatro das sete representações presentes no conselho do Fundeb de Novo Hamburgo, pois dois representantes da Secretaria Municipal de Educação responderam ao questionário. O questionário foi disponibilizado aos atuais membros e aos ex-membros do conselho gestor e a participação dos mesmos foi por adesão. Entre os entrevistados há presidentes, vice-presidentes e uma segunda-secretária, cujos períodos de mandato estão entre 2013 e 2020 (Tabela 2).

Tabela 2 – Código de identificação dos entrevistados

<b>Entrevistado</b>	<b>Representação</b>	<b>Período</b>	<b>Cargo</b>
1	Secretaria Municipal de Educação	2018-2020	
2	Professores	2018-2020	
3	Diretores	2013-2017	Presidente e vice-presidente
4	Conselho Municipal de Educação	2014-2017	Presidente e vice-presidente
5	Secretaria Municipal de Educação	2017-2019	Segunda-secretária

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.1 Caracterização socioeconômica e demográfica de Novo Hamburgo

Novo Hamburgo está localizada no vale do rio dos Sinos ao lado de São Leopoldo, com a qual compartilha boa parte de sua história administrativa: os primeiros imigrantes alemães a chegarem ao Rio Grande do Sul se estabeleceram nessa região. Após se emancipar de São Leopoldo, Novo Hamburgo cresceu demograficamente, principalmente, com o *boom* da indústria calçadista na década de 1960. (NOVO HAMBURGO, 2019b). Segundo o último censo, de 2010, a cidade conta com 238.940 habitantes e sua densidade demográfica chega a 1.067,55 hab/km<sup>2</sup>. (IBGE, 2017).

Com a crise do setor coureiro-calçadista na década de 1990, Novo Hamburgo precisou rever seus objetivos econômicos, até porque o fechamento de incontáveis empresas e fábricas provocou desemprego em massa, o que agravou a situação de vulnerabilidade social a qual estavam expostos os migrantes do interior do estado. Esses migrantes compunham a maior parte da população novo-hamburguesa em 1990. (NOVO HAMBURGO, 2019b). No entanto, o município se reorganizou e hoje é referência na prestação de serviços, o que contribuiu para que em 2016 o PIB *per capita* alcançasse o valor de R\$ 34.620,19. (IBGE, 2017).

Não obstante, Novo Hamburgo ocupa a 599<sup>a</sup> posição no *ranking* nacional do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM 2010). A média geométrica dos índices das dimensões Renda, Educação e Longevidade, com pesos iguais, de Novo Hamburgo é 0,747, maior do que a do Rio Grande do Sul (0,746) e do que a do Brasil (0,727). De acordo com o índice, o município apresenta alto desenvolvimento humano. (PNUD; IPEA; FJP, 2019).

Ao considerar apenas o índice Educação (IDHM Educação), observa-se que Novo Hamburgo apresenta média geométrica inferior à do Rio Grande do Sul (0,642) e à do Brasil (0,637), perfazendo 0,629. Logo, o município apresenta IDHM Educação médio, pois está na faixa de 0,600 a 0,699. (PNUD; IPEA; FJP, 2019). O IDHM Educação considera os subíndices Frequência Escolar, com peso de 2/3, e Escolaridade, com peso de 1/3. O subíndice Frequência Escolar avalia o fluxo escolar da população jovem enquanto o subíndice Escolaridade pondera a escolaridade da população adulta.

O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese 2015) de Novo Hamburgo atingiu 0,745, superior ao de São Leopoldo (0,715), mas inferior ao de Porto Alegre (0,816) e ao do Rio Grande do Sul (0,751). (RIO GRANDE DO SUL, 2019). O índice foi calculado pela Fundação de Economia e Estatística, do Rio Grande do Sul, a partir da situação socioeconômica dos municípios gaúchos quanto à renda, à educação e à saúde, considerando aspectos quantitativos e qualitativos do processo de desenvolvimento.

Ao analisar apenas o índice Educação (Idese Educação), percebe-se que o município atingiu o número do estado (0,698), maior do que o de São Leopoldo (0,648) e menor do que o de Porto Alegre (0,728). Novo Hamburgo ocupa a 242ª posição no *ranking* estadual do Idese e a 306ª posição no do Idese Educação, entre 497 municípios. (RIO GRANDE DO SUL, 2019).

A diferença entre o IDHM e o IDHM Educação, assim como entre o Idese e o Idese Educação, demonstra que o desempenho educacional mediano não decorre da falta de renda, pois o nível de renda do município é alto. Em outras palavras, o investimento em educação não reflete o nível de renda do município, pois há diferença significativa entre os índices originais e os índices referentes à educação, tanto no IDHM quanto no Idese.

### **3.2 Caracterização da educação em Novo Hamburgo: Rede Municipal de Ensino e Conselho Municipal do Fundeb**

A imigração alemã para o vale do rio dos Sinos, especialmente, para o atual território do município de Novo Hamburgo propiciou a abertura de escolas na região. As primeiras escolas da Colônia Alemã de São Leopoldo foram criadas e mantidas pela Igreja Protestante nas décadas imediatas ao 25 de julho de 1824. À época, a escola era vista como uma ferramenta de combate à decadência cultural e religiosa pelos imigrantes alemães e pelos seus descendentes, os quais se sentiam abandonados pelo Estado. (NOVO HAMBURGO, 2015).

Em 1927, ano da emancipação do município de Novo Hamburgo, existiam sete escolas estaduais, uma municipal e seis particulares. Anos depois, foram construídas mais cinco escolas municipais, as quais foram as primeiras da Rede

Municipal de Ensino de Novo Hamburgo. No entanto, a Secretaria Municipal de Educação foi criada e instalada apenas em 1945, com a denominação de Instrução Pública. (NOVO HAMBURGO, 2015).

Atualmente, a Rede Municipal de Ensino de Novo Hamburgo é constituída por 86 escolas, cerca de dois mil professores e demais funcionários e mais de 24 mil alunos. Há 34 escolas de Educação Infantil e 52 de Ensino Fundamental, além de cinco espaços pedagógicos: Centro de Educação Ambiental Ernest Sarlet, Centro Municipal de Informática Educativa, Escola de Arte Carlos Alberto de Oliveira – Carlão, Núcleo de Apoio Pedagógico e Universidade Aberta do Brasil. (NOVO HAMBURGO, 2019a). A Secretaria Municipal de Educação está localizada no Centro Administrativo Leopoldo Petry, sede da Prefeitura Municipal.

A proposta pedagógica da Secretaria Municipal de Educação de Novo Hamburgo foi elaborada de acordo com reflexões sobre as dimensões ética, estética e política da educação, cuja pauta contempla princípios como o da inclusão, da diversidade, da democracia e da solidariedade. A política educacional do município considera três eixos como prioritários, são eles: a qualificação da gestão educacional; a ampliação da oferta e a revitalização da estrutura física; e inovação, ciência e tecnologia. (NOVO HAMBURGO, 2019a).

O conselho responsável pelo acompanhamento e pelo controle social do aspecto financeiro da Secretaria Municipal de Educação, principalmente, sobre a aplicação dos recursos financeiros provenientes do Fundeb foi instituído pela Lei Municipal nº 1.603/2007 e constituído pelo Decreto Municipal nº 2937/2007, inicialmente. Conforme o primeiro documento, o conselho é composto por:

- Dois representantes da Secretaria de Educação e Desporto, indicados pelo Poder Executivo Municipal;
- Um representante dos professores das escolas públicas municipais;
- Um representante dos diretores das escolas públicas municipais;
- Um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas municipais;
- Dois representantes dos pais de alunos das escolas públicas municipais;
- Dois representantes dos estudantes da educação básica pública;

- Um representante do Conselho Municipal de Educação.

A escolha dos representantes de cada segmento dá-se por indicação entre pares ou por suas representações, exceto os representantes da Secretaria Municipal de Educação, os quais são indicados pelo poder executivo municipal. Atualmente, o conselho é composto por dez representantes titulares, mais dez suplentes. (NOVO HAMBURGO, 2007). A presença de atores estatais e sociais no Conselho Municipal do Fundeb, assim como de diferentes entendimentos sobre a aplicação dos repasses federais, tenciona as relações em seu interior, provocando conflitos e disputas de interesse. Essas relações serão estudadas adiante.

### **3.3 Relação do poder executivo com a sociedade civil no Conselho Municipal do Fundeb: a implementação do Pnate e do Peja**

Observa-se a partir do item “representação” a presença de atores estatais, indicados pelo poder executivo municipal, e de atores sociais, indicados por pares – como no caso da de diretores – ou por agremiações, como o sindicato dos professores e o Conselho Municipal de Educação. O distanciamento entre os dois grupos é claro e evidencia-se à medida que os entrevistados afirmam-no. No entanto, a participação da sociedade civil no conselho do Fundeb promove a inquietação necessária à mudança de paradigma: segundo os entrevistados, a participação da sociedade civil faz-se obrigatória para que a transparência na aplicação dos recursos financeiros seja pautada como deve ser pelo poder executivo. (ENTREVISTA 3, 2019).

As aproximações e os distanciamentos entre os atores estatais e os da sociedade civil são necessários à promoção da participação popular na tomada de decisões e na implementação de políticas públicas, pois são capazes de legitimar a importância de cada ator envolvido na articulação ou na disputa de interesses pertinentes ao ciclo de políticas públicas, principalmente, à fase de implementação. Logo, a heterogeneidade do conselho, observada nas relações evidenciadas em situações de estresse político, disputa de interesses e articulações internas, propicia a devida participação de cada indivíduo e de sua representação no interior dos conselhos gestores de políticas públicas.

Características institucionais e padrões historicamente consolidados de comportamento político, relacionados às capacidades organizativas da sociedade civil, oferecem as condições necessárias para que possa ocorrer participação nos conselhos municipais. Mas é a ação de diversos atores sociais e estatais e de *policy communities* que viabiliza a participação. São esses atores que analisam, interpretam as regras institucionais explícitas e implícitas que existem em cada área de política pública e na vida política de cada cidade, decidindo como agir. (CÔRTEZ, 2007).

Portanto, a interação entre os diferentes atores no interior do conselho municipal do Fundeb possibilita a organização dos arranjos institucionais necessários à funcionalidade do conselho gestor. O diálogo, tão comentado pelos entrevistados, estabelece-se à medida que há a afirmação de ideias antagônicas, o que contribui para a criação de grupos menores no interior do conselho. Todavia, os grupos menores, tensionados por afinidades e estranhamentos, são responsáveis pela articulação política necessária à implementação da política pública referente aos recursos financeiros do Fundeb.

Observa-se entre os entrevistados três categorias, ou grupos menores, os entrevistados 1 e 5, indicados pelo poder executivo municipal, integram a primeira. A categoria dos representantes do Estado pretende-se democrática e conciliadora, ambos comentaram que a tomada de decisões dá-se por consenso ou pela posição da maioria: “as tomadas de decisão na maioria das vezes são por consenso”. (ENTREVISTA 1, 2019). “As decisões são tranquilas, quando há opiniões contrárias se decide pela posição da maioria”. (ENTREVISTA 5, 2019).

As entrevistadas 2 e 3 compõe a categoria da sociedade civil, muito mais crítica em suas respostas. O papel de desafiante marca distintivamente esta categoria. A entrevistada 2, por exemplo, afirma que as relações presentes no conselho são respeitadas, porém diz que sente que “os representantes da sociedade civil trazem as dúvidas e poucas vezes são sanadas pelo executivo. Às vezes é frustrante”. (ENTREVISTA 2, 2019).

Percebe-se que a demanda das entrevistadas 2 e 3 tenciona o conselho do Fundeb, pois há muita provocação em suas falas. No entanto, a provocação busca solucionar dúvidas e problemas observados. Logo, essa inquietação apresentada pela categoria é benéfica ao colegiado, pois provoca crescimento e amadurecimento de grupo, inclusive.



O último entrevistado, cujo posicionamento ambíguo compromete sua categorização como ator estatal ou societário, observa a presença nítida de intervenções políticas nos dois entendimentos presentes no conselho: o de manutenção e o de quebra de poder. Segundo o entrevistado 4, há muito equívoco político e bastante tensão na tomada de decisões.

Quando estava na presidência sim, acho que fomos mais equânimes, mas quando fui para a vice presidência, por uma questão de equívoco político e tensionamento entre o executivo e a categoria de professores isso se perdeu um pouco por uma tentativa de reaparelhamento do conselho. (ENTREVISTA 4, 2019).

A mudança de paradigma, imposta pela presença da sociedade civil na tomada de decisões, obrigou o município a divulgar a aplicação dos recursos financeiros provenientes do Fundeb. Segundo a entrevistada 3, “*os representantes do executivo não abriam espontaneamente as informações solicitadas. Foi necessária uma certa pressão para que as coisas acontecessem*”. (ENTREVISTA3, 2019). Logo, a presença de atores sociais contribuiu para a melhora na transparência das informações referentes aos repasses federais.

A autonomia e o distanciamento presentes na relação entre o poder executivo municipal e o conselho do Fundeb não impedem, segundo o entrevistado 4, “*a tentativa de controle e monitoramento por parte do poder público sobre seus órgãos de controle social*”. (ENTREVISTA 4, 2019). O controle de informações por parte dos atores estatais contribui para o fortalecimento desses agentes no conselho, os quais, segundo os entrevistados, podem omitir dados relevantes à discussão da implementação da política pública. A disputa entre esses dois grupos tenciona as relações do Estado com a sociedade civil no ciclo de políticas públicas da educação e de seu financiamento a partir dos repasses federais.

Os arranjos institucionais presentes no conselho evidenciam a necessidade de observar atentamente o papel desempenhado pela capacidade relacional neste contexto de pesquisa. Afinal, a relação pertinente entre os atores estatais e os sociais está fragilizada, prejudicando o andamento de outras ações governamentais. Logo, compete aos atores estatais promover tomadas de decisão mais equânimes, sem prejuízo de interesses divergentes ou rupturas devidas a posicionamentos antagônicos. Portanto,

A dimensão *relacional* diz respeito às habilidades das burocracias do Estado de se conectar com os diferentes grupos da sociedade. Desta dimensão adviria a capacidade dos governos de mobilizar recursos políticos, prestar contas e internalizar informações necessárias para a efetividade de suas ações. (GOMIDE, 2016, p. 23, grifo do autor).

A capacidade relacional, tão necessária ao Estado, está comprometida no interior das relações entre o poder executivo municipal e o conselho do Fundeb, conforme sustenta a entrevistada 5: “*o nível de entendimento que cada conselheiro tem de seu papel*” influencia na tomada de decisões. (ENTREVISTA 5, 2019). O posicionamento de cada representante interfere nas relações, principalmente, se seu papel é claro e definido pela necessidade de intervir junto ao Estado, como se observa nas falas das entrevistadas 2 e 3.

Cabe à representação da Secretaria Municipal de Educação rever sua atuação no conselho, tendo em vista o valor da imagem e da necessária articulação entre os atores sociais, agindo como coordenador neste espaço de tomada de decisões. Afinal, a capacidade relacional do Estado, promovida pelos atores estatais, “*refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos*”. (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20).

O conflito de interesses, inerente a este conselho gestor, fomenta muita disputa, discussão política, assim como, a captura por interesses mais particulares do que coletivos, ou seja, o caráter conflituoso do Conselho Municipal do Fundeb tenciona os atores estatais a negociar com os sociais, evitando a perda de autoridade e de domínio sobre o grupo.

Ademais, observa-se que o acompanhamento realizado pelo conselho do Fundeb da aplicação dos repasses federais vinculados ao Pnate é frágil, pois é executado por poucos representantes, como afirmam as entrevistadas 2 e 3: “*infelizmente não participei de nenhuma reunião que avaliasse esse item tão importante. Acho que isso não se dá*”. (ENTREVISTA 2, 2019). “*Geralmente os dados desta verba são apurados próximo às datas de se apresentar o parecer técnico*”. (ENTREVISTA 3, 2019).

A distribuição de tarefas no interior do conselho e a manutenção por períodos longos destas atividades nas mãos de apenas alguns indivíduos propiciam o

surgimento de vícios: tanto de informação quanto de validação dos dados coletados, prejudicando a devida análise de cada programa.

O entrevistado 4 afirma, sobre o Pnate, que *“na ocasião havia duas conselheiras que estavam mais apropriadas sobre esta demanda e ficaram encarregadas de fazer os devidos acompanhamentos e relatar em plenária este acompanhamento”*. (ENTREVISTA 4, 2019). Assim como afirma, sobre o Peja, que *“esta foi uma fragilidade que tivemos, mais ao final uma conselheira passou a acompanhar esta demanda e dar regularidade a ela”*. (ENTREVISTA 4, 2019).

Como pode ser observado, as relações entre o Estado e a sociedade civil no contexto do conselho do Fundeb favorecem a criação de grupos menores de atuação. Caso a informação necessária à análise da prestação de contas do Pnate permaneça nas mãos de apenas um grupo, esses números podem não ser socializados, prejudicando a validação do parecer emitido pelo conselho. Afinal, o vício da informação – fomentado pela disputa de poder entre os grupos menores – torna-se um problema a ser resolvido.

Para tanto, o Estado deverá empenhar-se mais na busca por estratégias de discussão e estreitamento de laços. A capacidade relacional precisará entrar em jogo, sendo utilizada a favor do interesse público. Finalmente, o Pnate ainda parece ser algo a ser estudado pelos representantes da sociedade civil, do qual se deve buscar mais subsídios para a manutenção da própria política pública do transporte escolar na zona rural de Novo Hamburgo, especificamente, no bairro Lomba Grande.

Ainda sobre o Peja, destaca-se na resposta da entrevistada 3 o processo de acompanhamento, com visitas às escolas com EJA, verificações de recebimento de materiais, etc. *“Acompanhamos os gastos, fizemos visitas nas escolas que possuíam este programa para acompanhar o trabalho e se efetivamente eles estavam recebendo os materiais e lanches que constavam nas prestações de contas”*. (ENTREVISTA 3, 2019). Ir às escolas com EJA, e conhecer suas realidades administrativas, contribuiu para a verificação da execução do Peja no município.

No entanto, o entrevistado 4, cujo período de mandato é praticamente o mesmo do da entrevistada 3, afirma haver fragilidade no acompanhamento dessa

demanda. Provavelmente, o posicionamento antagônico entre os representantes e as leituras divergentes do mesmo processo pode vir a prejudicar a análise da prestação de contas do programa.

Os dois programas federais – o Pnate e o Peja – são grandes conquistas e devem ser mantidos ou aperfeiçoados. Entretanto, para que a avaliação dos programas seja clara e produza efeitos sociais e políticos, faz-se necessária a devida análise da aplicação desses recursos federais pelos representantes integrantes do conselho do Fundeb, evitando-se distorções ou prejuízos à leitura dos dados. Os pareceres emitidos a partir do acompanhamento e do controle social devem ser idôneos, apresentando claros indícios de harmonia no diálogo Estado e sociedade civil.

Afinal, como bem observou a entrevistada 5 ao comentar sobre o questionário, *“o Conselho lida com questões complexas e mesmo para quem trabalha na administração, não é fácil se apropriar destas questões. Com o tempo é que vamos entendendo o fluxo e a importância deste trabalho”*. (ENTREVISTA 5, 2019).

## 4 CONCLUSÃO

Observar como se dá o ciclo de políticas públicas, desde a definição de agenda a partir de demandas da população – como o transporte escolar na zona rural ou a Educação de Jovens e Adultos – até a avaliação possibilita compreender como as relações entre os atores presentes na etapa de implementação exercem papel definitivo na aplicação de recursos financeiros, especialmente, os federais. Afinal, deve haver acompanhamento e controle social, o que corrobora ora para aproximações ora para distanciamentos políticos no interior dos grupos gestores ou dos conselhos gestores de políticas públicas.

A implementação compõe o ciclo de políticas públicas e diferencia-se das demais etapas por ser a que mais produzirá impacto sobre a população, até porque boa parte do ciclo continua sendo desconhecida pela maioria dos cidadãos brasileiros. O ônibus que leva e traz os filhos de tantas famílias do interior é visto, é notado e é reclamado pela população. No entanto, o que propiciou a chegada do ônibus escolar à zona rural, as dificuldades encontradas por tantos representantes do setor públicos ao dialogar com essa população, assim como outras mazelas no decorrer dessa política pública não são vistas, notadas ou reclamadas.

A Educação de Jovens e Adultos, uma das muitas políticas públicas na área da educação de valor inestimável, necessita do auxílio advindo do Peja para manter a estrutura da escola e os materiais escolares necessários aos alunos carentes que usufruem dessa modalidade de ensino. Incontáveis idosos e adultos trabalhadores já alcançaram a conclusão do Ensino Fundamental e do Ensino Médio graças à manutenção desse programa. Contudo, ainda há a necessidade de manter essa política pública, considerada paliativa no momento da sua elaboração.

A desinformação sobre o ciclo de políticas públicas e o imperativo da manutenção obriga os gestores públicos a repensarem a sua atuação frente a desafios de ordem pública, nos quais a presença da população evidencia a sua dificuldade de lidar com o aspecto relacional. Tal capacidade deve ser predicado do Estado, relacionar-se devidamente com a população é algo necessário à implementação de qualquer política pública.

Entretanto, há muita dificuldade a ser superada na dimensão relacional da atuação estatal. Não apenas com a população, o público-alvo das políticas públicas, mas internamente e principalmente nos conselhos gestores, como o do Fundeb. Todavia, como nos lembra Lenaura Lobato (2006), a presença de diferentes atores diversifica os interesses presentes, promovendo o diálogo político, assim como a disputa de poder, as articulações políticas e os arranjos institucionais.

O processo político é tanto mais amplo, quanto mais atores sociais dele fizerem parte, sejam institucionalizados ou não, estejam ou não representado sem grupos formais de interesse. Mesmo sob as mais variadas formas organizacionais, com interesses os mais diversos e, portanto, com diferentes graus de poder, o processo político engloba tantos atores sociais quantos dele quiserem fazer parte, ao menos onde existirem canais democráticos de manifestação de demandas. Das relações estabelecidas entre esses atores, resultará a política pública em si, sendo essa apenas uma das etapas de todo o processo. (LOBATO, 2006, p. 302).

Nesse sentido, o diálogo estabelecido entre o Estado e a Sociedade Civil, compreendido como componente do processo político necessário à implementação da política pública da educação, requer a participação de atores contraditórios, que possibilitam à discussão sobre o Pnate e o Peja o dinamismo pretendido por conselhos como o do Fundeb, cujo intuito é acompanhar e controlar socialmente demandas fundamentais à devida manutenção da educação no país.

Evidencia-se nas relações entre o Conselho do Fundeb e o Executivo Municipal de Novo Hamburgo a disputa de recursos financeiros e de onde aplicá-los – seja os do Pnate ou os do Peja –, pois se observa a mobilização dos atores estatais e dos sociais na tomada de decisões sobre a aplicação dos recursos financeiros provenientes do Fundeb. O conflito de interesses sobre o assunto tenciona o conselho gestor a negociar, buscando melhor empregar cada repasse federal ou recurso livre.

Finalmente, a perspectiva da presença de grupos de interesse no interior do conselho municipal do Fundeb de Novo Hamburgo, evidenciada nas respostas dos entrevistados, provoca novas dúvidas: como evitar a fragmentação, o insulamento e a saída de representantes descontentes do conselho? Que rito seguir quando houver divergências? Qual o papel dos representantes do Estado, conciliador? Qual o papel dos representantes da sociedade civil, crítico? O caminho da pesquisa em

políticas públicas e em especial no contexto em estudo apresenta diversos caminhos, todos passíveis de novas análises.

É no campo da discussão, do diálogo político, que interagem mutuamente interesses diversos, representados por setores variados, os quais não devem prejudicar o andamento dos programas – como o Pnate e o Peja –, mas confluir para a validação e a legitimação da participação popular na tomada de decisões e na implementação de políticas públicas, provocando a mudança de paradigma necessária ao desenvolvimento do país.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 9 jan. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controle social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 3. ed. Brasília: CGU, 2012a. (Coleção Olho vivo no dinheiro público). Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/colecao-olho-vivo>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Fundeb**: orientações para acompanhamento das ações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. 3. ed. Brasília: CGU, 2012b. (Coleção Olho vivo no dinheiro público). Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/colecao-olho-vivo>>. Acesso em: 5mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja)**. Brasília: MEC; FNDE, 2017a. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/programas-suplementares/ps-educacao-jovens-e-adultos/ps-peja>>. Acesso em: 5 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate)**. Brasília: MEC; FNDE, 2017b. Disponível em:

<<https://www.fnde.gov.br/programas/pnate/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-pnate>>. Acesso em: 5 mar. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil e América Latina**: apontamentos conceituais, considerações metodológicas e reflexões sobre as práticas (Estudo Técnico nº 07/2013). Paulo de Martino Jannuzzi. Brasília: MDS; SAGI, 2013. Não paginado.



CINGOLANI, Luciana. **The state of State capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNO-MERIT, 2013. (Working Paper n. 53). Disponível em: <<https://www.merit.unu.edu/publications/working-papers/abstract/?id=5017>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. Livro eletrônico, não paginado. cap. 4.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: \_\_\_\_\_; BOSCHI, Renato Raul (Ed.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 15-47.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Apresentação: o conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Soc. e Cult.**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22066](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066)>. Acesso em: 9 jan. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE**: cidades@: Rio Grande do Sul: Novo Hamburgo: infográficos: dados gerais do município. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/novo-hamburgo/panorama>>. Acesso em: 17mar. 2019.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 289-313.

NOVO HAMBURGO. **Lei nº 1.603, de 15 de junho de 2007**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do Fundeb. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/2007/161/1603/lei-ordinaria-n-1603-2007-dispoe-sobre-a-criacao-do-conselho-municipal-de-acompanhamento-e-controle-social-do-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-e-de-valorizacao-dos-profissionais-da-educacao-conselho-do-fundeb?q=1603%2F2007>>. Acesso em: 13abr. 2019.

NOVO HAMBURGO. Prefeitura Municipal. **Educação**. Novo Hamburgo, [2019a?]. Disponível em: <<https://educacao.novohamburgo.rs.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2>>. Acesso em: 13 abr. 2019.

NOVO HAMBURGO. Prefeitura Municipal. **História**. Novo Hamburgo, [2019b?]. Disponível em: <<https://www.novohamburgo.rs.gov.br/historia>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

NOVO HAMBURGO. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Plano Municipal de Educação de Novo Hamburgo: 2015-2025**. Novo Hamburgo, [2015?]. Disponível em: <<https://www.novohamburgo.rs.gov.br/smed/leis-documentos>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. [S.l., 2019?]. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 19 abr. 2019.

REPETTO, Fabián. Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. **Anais eletrônicos...** Panamá: [s.n.], 2003. p. 1-29.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Fundação de Economia e Estatística. **Índice de Desenvolvimento**

**Socioeconômico (Idese)**. Porto Alegre: FEE, [2019?]. Disponível em:  
<<https://www.fee.rs.gov.br/>>. Acesso em: 19abr. 2019.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: \_\_\_\_\_; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 19-42.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. Livro eletrônico, não paginado. cap. 2.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Desigualdades interestaduais no financiamento da educação: o caso do Fundef. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. Livro eletrônico, não paginado. cap. 8.

## APÊNDICE QUESTIONÁRIOS

Entrevistado	Data	Qual instituição você representa no conselho do Fundeb?	Titular ou suplente	Período (AAAA-AAAA)	Você ocupa, ou ocupou, algum cargo (presidente, vice-presidente, primeiro-secretário ou segundo-secretário) no conselho?
1	25/03/2019	Executivo municipal	Titular	2018-2020	Não
2	28/03/2019	Professor	Suplente	2018-2020	Não
3	28/03/2019	Diretor de escola	Titular	2013 a 2017	Sim
4	25/03/2019	Conselho Municipal de Educação	Titular	2014 e 2016	Presidência e vice-presidência
5	25/03/2019	Secretaria de Educação	Titular	2017-2019	segundo-secretario

Entrevistado	Como se deu a indicação do seu nome para o conselho e quem o recomendou?	Como você avalia a sua atuação no conselho do Fundeb?	Você frequenta assiduamente as reuniões do colegiado, participando das demais ações desenvolvidas pelo conselho (conferências de empenhos, visitas a instituições beneficiadas, inspeções in loco de bens, etc.)? Comente.	Como se dão as tomadas de decisão no conselho? Há disputa entre os membros ou entre suas representações? Relate esse processo.	Como você avalia a tomada de decisões no conselho? Todos possuem o mesmo poder na tomada de decisões ou alguns atores destacam-se mais do que os outros? Em caso positivo, por que você acredita que isso ocorra?
1	Indicação pela Secretaria de Educação	Avalio como participativa e comprometida com os dados de repasses do Fundo.	Frequento seguidamente e participo das iniciativas pertinentes ao Conselho.	As tomadas de decisão na maioria das vezes são por consenso.	Minha percepção é de que as tomadas de decisão acabam por serem decididas de acordo com o nível de entendimento que cada conselheiro tem de seu papel.

2	Colega de trabalho.	Razoável	Participo das reuniões, tentei conferir empenho, mas não deu muito certo, não sabia como o fazer, o que acabou tento insucesso. Dentro do período em que participo não se falou em inspeção. Gostaria de participar mais, mas ainda não entendi bem a organização, gosto de questionar para entender. Às vezes, penso que o período em que estamos reunidos poderia ser mais otimizado.	Todos têm liberdade de falar, há respeito total. Todavia, a representante do executivo pendente mais para a administração, justificando falta de recursos, mas enfim, é o papel.	Todos possuem o mesmo poder com certeza, não há diferenças. Alguns são mais participativos que outros. Não sei porque ocorre, alguns são mais curiosos, preocupados, fiscalizam, questionam, acho que por isso.
3	Votação na reunião de diretores	Acho que desmoezei com responsabilidade e ética.	Sim. Fazíamos visitas a Campo, visitando as entidades conveniadas que recebiam recursos do Fundeb	Por voto	Todos eram ouvidos e respeitados.
4	O colegiado do Conselho Municipal de Educação	Penso que foi de satisfatória a muito boa, pois o Fundeb estava desarticulado, sem quorum para as plenárias e sem exercer suas atribuições mínimas. restauramos a regularidade das reuniões e atribuições do conselho.	Sim, havia um rodízio de tarefas e funções.	No início sim, pois havia um certo aparelhamento político do conselho que acirrava as disputas internas. Trabalhei no sentido de que as responsabilidades dos conselheiros era maior do as demandas políticas internas, pois assumimos responsabilidades que deveríamos responde por elas depois caso fossemos intimados ou prejudicasse o repasse das verbas do Fundeb. Melhoramos muito neste sentido.	Quando estava na presidência sim, acho que fomos mais equânimes, mas quando fui para a vice presidência, por uma questão de equívoco político e tensionamento entre o executivo e a categoria de professores isso se perdeu um pouco por uma tentativa de reaparelhamento do conselho.

5	Secretaria de Educação	Muito boa, embora não tenha muito tempo disponível faço o possível para corresponder as minhas atribuições.	Sim, participo das reuniões assiduamente e participo de outras atividades, quando sou designada para tal.	As decisões são tranquilas, quando há opiniões contrárias se decide pela posição da maioria.	Penso que as pessoas que estão a mais tempo acabam se destacando, pois falam com mais propriedade.
---	------------------------	---	---	--	--

Entrevistado	Como você observa as relações presentes no conselho, principalmente, entre os representantes do executivo municipal e os da sociedade civil?	Como o executivo municipal envia suas demandas ao conselho? Elas têm prioridade sobre pautas já agendadas pelo colegiado?	O conselho analisa a prestação de contas do PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, em Novo Hamburgo, acompanhando a aplicação desse repasse federal. Comente sobre a agenda de acompanhamento desse programa pelo conselho: como se dá, como é expedido o seu parecer?...	O conselho analisa a prestação de contas do PEJA – Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, em Novo Hamburgo, acompanhando a aplicação desse repasse federal. Comente sobre a agenda de acompanhamento desse programa pelo conselho: como se dá, como é expedido o seu parecer?...	O conselho faz sugestões para a melhor implementação do PNATE e do PEJA em Novo Hamburgo? Relate algumas ações.
1	Observo estas relações de forma cooperativa.	Não tenho conhecimento desta questão.	As prestações de contas referentes aos programas vinculados ao FUNDEB são acompanhadas pelo Conselho.	As prestações de contas referentes aos programas vinculados ao FUNDEB são acompanhadas pelo Conselho.	Não tenho conhecimento deste aspecto
2	Respeitosa, mas sinto que os representantes da sociedade civil trazem as dúvidas e poucas vezes são sanadas pelo executivo. Às vezes é frustrante.	Eles enviam demandas? Não sabia.	Infelizmente não participei de nenhuma reunião que avaliasse esse item tão importante. Acho que isso não se dá.	Superficialmente sim...	Não lembro...

3	No início era um pouco complicado, pois os representantes do executivo não abriam espontaneamente as informações solicitadas. Foi necessária uma certa pressão para que as coisas acontecessem. A partir daí ficou mais tranqüilo	Levam as pautas mais emergenciais e a lista de todos os empenhos pagos no mês anterior. O Conselho escolhe alguns destes empenhos para fazer uma análise e fiscalização mais minuciosa e prepara para a reunião seguinte um relatório que é apresentado no Conselho.	Geralmente os dados desta verba são apurados próximo às datas de se apresentar o parecer técnico	Sim. Acompanhamos os gastos, fizemos visitas nas escolas que possuíam este programa para acompanhar o trabalho e se efetivamente eles estavam recebendo os materiais e lanches que constavam nas prestações de contas.	Acredito que o PEJA deva ser ampliado e mais divulgado, pois recebe uma verba bem significativa.
4	São órgãos autônomos, mas sempre há a tentativa de controle e monitoramento por parte do poder público sobre seus órgãos de controle social. Mas quando se procede dentro das suas atribuições legais mantém a entidade fortalecida e minimiza as pressões externas.	Não havia uma regra sobre isso, mas por bom senso e devido a periodicidade das reuniões procurava-se dar prioridade sim.	Na ocasião havia duas conselheiras que estavam mais apropriadas sobre esta demanda e ficaram encarregadas de fazer os devidos acompanhamentos e relatar em plenária este acompanhamento.	Esta foi uma fragilidade que tivemos, mais ao final uma conselheira passou a acompanhar esta demanda e dar regularidade a ela.	Não tínhamos o hábito de dar sugestões, apenas pedidos de esclarecimentos sobre os motivos de determinadas escolhas e aplicações e opções de gastos.
5	As relações são boas, mas percebo que os membros representantes do segmento pais, entende menos sobre o fluxo dos recursos.	O Executivo envia suas demandas via ofício. As demandas de verificação de Prestações de Contas acabam tendo prioridade sobre outras agendadas, pois tem prazo para serem cumpridas.	Sim, O presidente apresenta as planilhas e resumo da prestação de contas, o Conselho Verifica. Se houver dúvidas pedimos esclarecimentos a administração.	Sim, O presidente apresenta as planilhas e resumo da prestação de contas, o Conselho Verifica. Se houver dúvidas pedimos esclarecimentos a administração.	Sim, sei que no ano anterior a minha entrada foram feitas visitas e relatórios sobre o acompanhamento dos recursos do PNATE e PEJA. No ano passado não foi necessário este acompanhamento mais de perto.

Entrevistado	Observações
1	
2	
3	
4	
5	O Conselho lida com questões complexas e mesmo para quem trabalha na administração, não é fácil se apropriar destas questões. Com o tempo é que vamos entendendo o fluxo e a importância deste trabalho.

Fonte: Elaborado pelo autor.