

AT7. ESTADO E DEMOCRACIA:  
REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

## **GESTÃO PARTICIPATIVA NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE BARREIRA - CE: UM ESTUDO DE CASO DO CONSELHO DO FUNDEB**

Soraya Andrea Figueiredo do Rosário, e-mail: soandy\_sm@hotmail.com, Universidade da  
Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

Raiane Kelly Barroso dos Santos, e-mail: raianne.kelly10@gmail.com, Universidade da  
Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

Maria Vilma Coelho Moreira Faria, e-mail: vilma.faria@unilab.edu.br, Universidade da  
Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

### **1 INTRODUÇÃO**

A gestão participativa é caracterizada como um modelo de gestão, que possibilita a participação da sociedade civil nas tomadas de decisões, bem como também colabora com o processo de interação entre a sociedade e o Estado. Com isso, a gestão participativa surge como mais um modelo de apoio para melhor atender as demandas da população, haja vista que a participação das pessoas no processo decisório auxilia na busca de melhores resultados na gestão pública.

Para alcançar os objetivos na esfera pública, o governo procura medidas que articulem o vínculo com a própria sociedade civil, para que a mesma possa participar diretamente nas ações que são desenvolvidas. Pois, sabe-se que os problemas são grandes e a população por sua vez ao participar na criação de novas políticas públicas, auxiliará nas diretrizes que contempla as demandas sociais. Haja vista que são várias os caminhos pela qual as pessoas podem intervir, desse modo a partir de tal necessidade surge os conselhos como meios de interação da sociedade com o governo.

Os conselhos municipais são exemplos de mecanismos que contribuem com esta forma de gestão, se destacando pela sua estrutura de representações, formada por pessoas de segmentos diferenciados, porém com objetivos comuns. Segundo Teixeira (2004):

Os conselhos são, em sentido geral, órgãos coletivos de tomada de decisões, agrupamentos de pessoas que deliberam sobre algum negócio. Apareceram nas sociedades organizadas desde a Antiguidade e existem hoje, com denominações e formas de organização diversas, em diferentes áreas da atividade Humana.

O Ministério da Educação (MEC) tem, dentro de seu sistema, várias políticas públicas e fontes de financiamento que visam assegurar a educação de qualidade para

todos. Com isso surge o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) que contribui com o orçamento dos estados e municípios, garantindo o valor apropriado para despesas com alunos durante o ano letivo.

Esse fundo foi regulamentado de acordo com a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 e juntamente com ele também surgem os conselhos do Fundeb. Esse conselho, também obrigatório por lei, é um órgão colegiado que não faz parte da unidade administrativa, mas possui o dever de acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos. Neste contexto, o conselho do Fundeb é um exemplo prático da participação das pessoas no acompanhamento dos recursos deste fundo.

Neste sentido, pelo fato da participação da população ser algo importante nas tomadas de decisões seja ela de qual natureza for, é essencial considerar que é do direito de todos os cidadãos participarem de forma proativa em todos as ações desenvolvidas na esfera pública. Haja vista que, como uma sociedade democrática, onde todos os atores envolvidos podem e devem contribuir para mudanças no que se refere aos aspectos sociais, económicos, culturais, entre outros, torna-se necessário que a própria seja clara em relação a tal afirmação. Sendo assim, pode-se perceber que segundo Viegas e Rabelo (2011), a democracia “pode ser considerada como um conjunto de princípios e práticas que protegem a liberdade humana; seria a institucionalização da liberdade”.

Tendo em vista a importância do conselho para a melhoria da aplicação dos recursos públicos na educação, bem como a participação da sociedade civil no acompanhamento desta política, o artigo aqui apresentado visa analisar, como se dá a experiência da participação das pessoas dentro do conselho do Fundeb e como ocorre a fiscalização e o acompanhamento da gestão dos recursos públicos.

## **2 PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO**

O Brasil passou ao longo do tempo por muitas mudanças, as quais fizeram com que o país ganhasse maturidade para desmistificar problemas que antes fazia com que a estrada para novos caminhos se tornasse ainda mais difícil e lenta. Entretanto, ainda assim os problemas continuam, os desafios políticos e principalmente sociais estão à mercê dos representantes, sendo eles os principais responsáveis por tal situação. Desta forma, com o intuito de melhorar o cenário que antes persistia, algumas ações foram criadas pela administração pública para garantir que toda a população pudesse participar de forma interativa e proativa nas políticas que regem os interesses coletivos.

Pelas marcas presentes na sociedade brasileira, originadas pelo longo percurso histórico de dominação, de direitos civis delimitados e abraçados pelo modelo administrativo

patrimonialista, que permaneceu durante várias décadas, sistemas fechados que delimitava os trâmites a serem seguidos e a sociedade mantinha nessa injustiça que antes regia. Mas, com o passar do tempo foram surgindo outros modelos de gestão, que priorizava a melhoria da qualidade da administração pública do país, como o modelo burocrático e o modelo gerencial (Macagnan et al., 2009). Além disso, por parte da sociedade foi observada uma evolução no que concerne ao direito de participar, não somente como cidadão mais como colaborador.

Desta forma, torna-se necessário fazer menção a alguns momentos que marcaram a história do processo de democratização no Brasil, pois são esses aspectos que delimitava a realidade que existia na época, que por vezes ainda está embutida em atos governamentais não mencionáveis. Para complementar a retrospectiva pelo passado do sistema, trazendo a frente a problemática acima referida, é necessário além dos modelos mencionados que não tiveram somente influência no sistema administrativo da época, mas também na demarcação do avanço democrático, compreender como o regime militar-autoritário que vigorou de 1964 a 1985, marcou a época (Kinzo, 2001).

Neste sentido, pode-se perceber que esta época denominada como Regime Militar-Autoritário marcou o país pelas suas características uniformes e drásticas. Assim, segundo Kinzo (2001) “por um lado, trata-se de um regime tipicamente militar no sentido de que Forças Armadas, enquanto instituição, passavam (após o golpe civil-militar que depôs João Goulart em 1964) a dirigir o país”. Neste momento, em que o poder era detido pelos governantes militares, onde o espaço político passou-se a ser disputado pelas diversas dimensões, tornou-se mais precária a situação interna das organizações, como também dificultou ainda mais todas as ações exercidas pelo poder público de modo geral.

Nesta época, a sociedade tinha no poder através de uma democracia representativa, elementos instáveis e dominadores, os quais limitava o direito de participar das políticas públicas, que por vezes eram limitadas e priorizadas apenas para certas camadas sociais. Em uma de suas obras, Bobbio (1986, p.44) afirma que a democracia representativa é “como generalização das decisões coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas pessoas eleitas para essa finalidade”. Assim, as decisões sociais, políticas, entre outras eram tomadas somente pelos representantes eleitos sem intervenção da opinião popular.

O país ficou totalmente desestabilizado por motivos não somente ocasionados pelas demarcações sociais e políticos, mas também econômicas. Pois, o processo de democratização da época era lento e sucessível a mudanças com o passar do tempo. Existiam vários motivos para tal acontecimento, delimitados segundo Kinzo (2001) pelos:

(...) sérios desequilíbrios, e os problemas económicos que haviam provocado a intervenção militar em 1964. Inflação alta e estagnação económica, ressurgiam com ainda mais intensidade, permanecendo como pano de fundo do processo de transição política.

Durante muito tempo, o poder era centralizado, onde os militares tinham total controle sobre todas as ações, conseqüentemente a transição para um novo governo era limitado, fazendo com que o processo de democratização tornasse mais demorado. Foram mais de dez anos para que o presidente da república fosse eleito pelo voto popular, haja vista que, assim todas as atitudes a partir da postura dos governantes eleitos seriam questionadas pela própria sociedade que os elegeu. Para tanto, a partir do acontecido depois de tanto tempo, pôde-se observar a real necessidade da população participar nas decisões dentro do debate político da época.

O momento marcado por uma fase que passaria a ser o ponto de partida do processo de democratização no Brasil, foi segundo Kinzo (2001), a partir dos anos de 1974 a 1982. Nesta fase, mesmo tendo em vista os primeiros escopos pela democracia popular, dos direitos da cidadania, o governo militar determinou em primeira mão, os pressupostos que iam ser seguidos e colocados em vigor. Desta forma, foi somente a partir dos anos 1982 que a população foi dada o direito de eleger os seus representantes, ou seja, o corpo político era composto ainda pelos militares, como também pelos políticos que por muito tempo não tinham mais espaço na extensão política partidária do país Kinzo (2001).

Entretanto, mesmo com excessiva confiança por parte da população, através de movimentações realizadas para derrotar a elite do regime militar, não foi atendido. Haja vista que, ainda era insuficiente o número de pessoas que participavam no Congresso, neste sentido continuou firme o posto que ocupava os militares naquele período. A jornada foi longa e os desafios encontrados foram cansativos e desmotivadores, uma vez que várias tentativas de nossos governos como, Tancredo Neves que veio a falecer logo depois, fazendo derrotar algumas das suas conquistas, dificultando mais ainda o processo de democratização.

Nesses contratempos de avanços e retrocessos, surgiu logo após no ano 1985 a intensificação dos parâmetros da democratização, no que se refere aos políticos. Em seguida, a elaboração da Constituição de 1988, foi de forma significativa, pois alcançou os resultados almejados, após a sua elaboração. Além disso, foram criadas várias formas, para com os direitos e estabilidades da população fossem atendidas com sucesso, como por exemplo, referindo aos direitos trabalhistas (KINZO, 2001).

Mesmo com tantos outros problemas que foram surgindo na intervenção de nossos governantes na esfera pública, não podemos descartar que houve um grande avanço nas ações desenvolvidas para atender as necessidades da população. Iniciativas foram surgindo, como a criação de uma nova forma de democracia que privilegiasse a população,

que de acordo com o autor Macagnan et al. (2009), “democracia direta, assim, prima pela necessidade da participação e repartição do poder, a fim de contemplar todos os sujeitos envolvidos no processo, suas vontades e necessidades”.

Pode-se observar diante de tudo que foi exposto que, com o marco histórico do Brasil e com as sérias dificuldades que o mesmo enfrentou ao longo do tempo, ocasionadas pelos sistemas autoritários da época, restringiu o espaço político, sem dar oportunidade e direito aos cidadãos de participarem nas ações desenvolvidas pelo governo. Sabendo que a maioria ou todas as políticas estão voltadas diretamente para a satisfação da população. A partir daí, surge a necessidade da população participar, como direito e dever. Segundo Viegas e Rabelo (2011), “O exercício da democracia pressupõe eleições livres e justas, abertas a todos os cidadãos e estes não têm apenas direitos, pois também possuem o dever de participar do sistema político a fim de proteger os seus direitos e as suas liberdades”.

Destarte, pode-se concluir que o processo de democratização no Brasil foi longo e com vários desafios, que percorreram por várias décadas e estende-se até hoje. Claro que tiveram vários avanços promovidos pelas iniciativas de alguns governantes e principalmente pela persistência da sociedade civil com o objetivo de mostrar que é direito da população participar na formulação e implementação das políticas públicas. Desta forma, não mais os problemas foram discutidos de portas fechadas, mas sim a participação das pessoas nas ações políticas do país, passou a influenciar nas mesmas.

### **3 GESTÃO PARTICIPATIVA**

Desde a antiguidade surge no mundo das organizações públicas a necessidade das pessoas ou da população de um modo geral, participarem e se exporem diante dos problemas que a mesma enfrenta. Para tentar resolver tais problemas é necessário que a sociedade participe de forma proativa interferindo nas tomadas de decisões de modo que os resultados sejam voltados para o interesse comum.

Diversos mecanismos institucionais de participação popular no processo de formulação de políticas sociais públicas, vêm sendo implementados no Brasil, em função do processo de democratização da sociedade civil e do Estado. A exemplo dessas participações no país, destacam-se os conselhos gestores e o orçamento participativo. Essas práticas apontam em um movimento de renovação dos mecanismos institucionais da sociedade brasileira, pelo qual, através desses instrumentos se “estabelecem combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações político-institucionais” (LUCHMANN, 2007).

Diante disso, a participação popular aponta para uma não substituição da gestão, e sim como uma forma representativa para auxiliar de forma inovadora e eficaz a tomada de

decisão, agindo de maneira democrática. Logo, o surgimento de melhoras no processo decisório com a participação popular, desperta a necessidade do individuo de participar nas tomadas de decisões, mostrando-se capazes de garantir seus direitos como cidadãos. Segundo Milani (2008):

Fazer participar os cidadãos e as organizações da sociedade civil (OSC) no processo de formulação de políticas públicas foi transformado em modelo da gestão pública local contemporânea. A participação social, também conhecida como dos cidadãos, popular, democrática, comunitária, entre os muitos termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSCs no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político-administrativo.

Paro (2007) coloca de uma maneira muito apropriada essa discussão, mostrando que de um modo geral a gestão participativa é considerado o meio pela qual os governos utilizam para alcançar os seus objetivos junto à população. Haja vista que, para a evolução das atividades exercidas pelo governo, surge junto dela oportunidades de interação entre todos que estão envolvidos de forma direta neste processo de participação popular. Com a necessidade de mudança, a população lutou de forma decisiva para que o poder não continuasse engessado, onde os representantes políticos detinham todo o poder. Assim, segundo o autor considera que:

A gestão participativa (ou compartilhada), como o próprio nome sugere, compreende aquela em que todos os agentes envolvidos participam no processo decisório, partilhando méritos e responsabilidades. Dentro do processo democrático e descentralizador a gestão participativa escolar propicia igualdade de condições na participação e distribuição equitativa de poder, responsabilidades e benefícios (PARO, 2007).

A Gestão (ou Administração) Participativa designa um tipo de gestão das organizações que coloca a ênfase na participação dos colaboradores, de todos os níveis hierárquicos, no processo de tomada de decisão. Nesta forma de gestão é dada a possibilidade aos colaboradores de questionar, propor, opinar e discutir situações da vida e da gestão da organização. Além de contribuir para melhorar a qualidade das decisões e para obter os comprometimentos de todos com as decisões tomadas, a gestão participativa contribui para uma maior motivação de todos e, por essa via, para o aumento da produtividade e da eficiência.

O entendimento do conceito de gestão já pressupõe, em si, a idéia de participação, isto é, do trabalho associado de pessoas analisando situações, decidindo sobre seu encaminhamento e agindo sobre elas em conjunto. Isso porque o êxito de uma organização depende da ação construtiva conjunta de seus componentes, pelo trabalho

associado, mediante reciprocidade que cria um “todo” orientado por uma vontade coletiva. (LUCK,1996).

De acordo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram trazidos frutos da participação da população no qual foi estabelecido uma nova racionalidade no campo social. E o que consta nesta Constituição é que todos os cidadãos têm o direito de tomar parte das questões que lhes dizem respeito. Então durante esta década, a relação entre Estado e sociedade foi permeada pela procura de canais de participação, por meio da consciência política da sociedade civil e democratização do Estado. E, um dos resultados das lutas travadas pela democratização do Estado brasileiro foi o surgimento dos conselhos, como espaços públicos participativos eficientes de discussão das políticas públicas.

Neste caso, a sociedade pode participar junto aos órgãos públicos nas tomadas de decisões de várias formas: através de plebiscito, iniciativa popular, conselhos municipais, orçamento participativo, dentre outros.

Tomando como modelo de participação os conselhos, percebe-se que eles funcionam como um elo entre sociedade e estado, isto é, por meio dessa participação a população tem direito de decidir, propor, fiscalizar e até mesmo implantar políticas públicas junto aos representantes do governo.

#### **4 CONSELHOS**

Cada vez mais surge nas sociedades, a necessidade da população participar de forma intensiva e direta nas decisões que são tomadas nas instâncias públicas. Nesta perspectiva, diante de tal necessidade surge mecanismos criados pelos agentes públicos junto das organizações públicas, com o intuito de fortalecer a ligação política da sociedade com o governo. Pois, mesmo com a transparência eletrônica que se encontra nos sites dos governos federais, estaduais e municipais, é de extrema importância que a sociedade se informe e interage com todos os aspectos possíveis, como por exemplo, a verba que é repassada para os municípios sendo ela para a área de educação ou outra.

Para alcançar maiores resultados, foram criados mecanismos que fizessem com que a população tivesse maior controle dos recursos que são repassados pelos governos. Neste sentido, surgem os conselhos, que de acordo com Côrtes (2005) “ A maior parte dos conselhos tem atribuições relativas ao planejamento e fiscalização da aplicação de recursos financeiros transferidos da esfera de governo federal ou estadual e relacionadas ao monitoramento da implementação de políticas. ”

Esses espaços criados têm trazidos vários benefícios para toda a população, pois pela própria lei é obrigatório cada conselho em específico, ter um representante que participe das reuniões e dos movimentos que são realizados durante todo o ano. Assim, os cidadãos ao participarem nas decisões que são tomadas relativamente por eles, pelos

representantes políticos e/ou pelos funcionários, influenciará e diminuirá os desconfortos que surgem após ser aplicado o recurso ao seu destino final.

Pela iniciativa prescrita pela lei demonstrando a real importância da criação dos conselhos como forma de incentivo e também de trazer junto, o interesse da população e os trâmites políticos, torna-se mais fácil compreender os problemas sociais, onde estão os erros e como podem ser concertados. Deste modo, os conselhos, de acordo com Oliveira et. al. (2010):

Podem contribuir para a democratização da gestão pública, a ampliação quantitativa e qualitativa da participação, a condução coletiva de políticas sociais, a responsabilização de governantes (*accountability*), o controle pró-ativo e para o intercâmbio de informações entre população e poder local. Contudo, podem ser transformados em órgãos cartoriais (que apenas referendam as decisões do executivo), em mecanismos de legitimação do discurso governamental ou em estruturas formais (sem reuniões frequentes, programas de trabalho, representatividade social, vigor argumentativo, rotinas de capacitação e acesso aos poderes instituídos).

Destarte, nota-se que os conselhos podem realmente contribuir para alcançar os objetivos propostos. Uma vez que os membros ao comprometerem e colaborem efetivamente para realizar as devidas funções do conselho, diante das diretrizes que compõem o mesmo, facilitam de um modo geral que os resultados sejam almejados com sucessos.

O desenvolvimento dos planos exercidos pelos conselhos no Brasil engloba várias áreas, como na saúde, educação, juventude, defesa da pessoa humana, entre outros. Sendo assim, mostra-se que para a segurança da coletividade, em todos os sentidos da palavra, quando existe um meio pela qual eles se têm a mesma oportunidade dos representantes políticos a se exporem os seus problemas e anseios de melhoria, torna-se imprescindível a atuação de tais conselhos para toda a sociedade.

Desta forma, “a atuação desses Conselhos é fundamental para o aperfeiçoamento da democracia, bem como para a transparência e efetividade da ação governamental” (DULCI, 2010). Onde percebe-se que ao passar do tempo a população procurou o seu direito dentro da comunidade onde ela está inserida, mostrando assim que tem a capacidade de contribuir na formulação e implementação das políticas públicas e conseqüentemente o seu próprio bem estar econômico, político, cultural e social.

Podemos observar a sociedade brasileira e a dimensão do seu território e isso implica que a diversidade de opiniões seja imensa e conseqüentemente exige a construção de determinados espaços para colocar a frente as suas inquietações e necessidades, seja ela através de fóruns ou conselhos. De acordo com Sila (2010);



Os conselhos nacionais estão cumprindo cada vez mais o papel de espaços efetivos para incorporar as demandas da sociedade ao longo do ciclo de produção das políticas públicas e, assim, ampliar a legitimidade das decisões sobre as prioridades para uso de recursos dos fundos públicos sempre escassos.

Mesmo com toda a força exercida na literatura referente aos conselhos existente no Brasil, ainda assim pode-se considerar que estes mesmos não detinham desde sempre a mesma força que atualmente. Porquanto, com o passar do tempo as diretrizes que englobam as deliberações sociais-democráticas exigiram que essa realidade fosse mudada. Ainda, Cortês (2005), considera reforçando que “no Brasil, até a década de setenta, existiram mecanismos de participação institucionalizados na área de educação e previdenciária (...) no entanto, não tinham caráter deliberativo ou expressiva participação de usuários, trabalhadores ou pais e alunos. ”

É importante considerar diante da realidade vivenciada pelo povo brasileiro que, não basta somente existir de forma oficial, ou seja, determinada na lei, espaços interativos, como conselhos, mas é necessário que todos façam justo uso deles de forma que seja útil a cada cidadão. Haja vista que é essencial também conhecer a sua própria composição, pois através disso, a população em geral passa a ter a consciência de que a sua colaboração é primordial para o desenvolvimento das ações que são desenvolvidas dentro da sociedade.

Sendo assim, para que a participação da sociedade seja efetiva, faz-se necessário que todas as categorias representativas participem de forma proativa, trabalhando com foco e dedicação. Para tanto, esses mesmos devem ser capacitados para tal fim, pois não consiste tarefa fácil resolver problemas que envolve a população. Não bastante diretamente no que tange os problemas, mas também como usar os melhores meios para tentar resolvê-los.

## **5 CONSELHOS DO FUNDEB**

Os conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB) foram criados com o intuito de aproximar a sociedade civil na fiscalização e acompanhamento desse fundo, que é repassado pela União para os Estados e Municípios e tem papel fundamental na promoção da educação de crianças, jovens e adultos. O FUNDEB, substituiu o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), está em vigor desde 2007 e se estenderá até 2020.

Este recurso é repassado de acordo com o número de alunos matriculados, com base em dados do censo escolar do ano anterior, e é destinado com o intuito de redistribuir e complementar os recursos vinculados a educação, pois leva em consideração o

desenvolvimento social e econômico das regiões, no sentido de democratizar os recursos distribuídos de acordo com as necessidades de cada uma delas.

Neste sentido os conselhos surgem, como um dos mecanismos de viabilidade da participação das pessoas no processo participativo. Segundo Avritzer (2008), existem três formas de instituições dos quais as pessoas podem participar nesse processo. A primeira, denominada por ele como “desenho participativo de baixo para cima”, tem como característica a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais, como escolhas de conselheiros e delegados que também é exercida por eles. A segunda, onde existe a participação tanto da sociedade civil como dos representantes do estado, é determinado por lei e pode sofrer sanções caso não haja a participação da população. A terceira, no qual as pessoas “não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-los publicamente” (AVRITZER, 2008).

Levando em consideração tais modelos de participação citados acima, nota-se que o Conselho do FUNDEB encaixa-se no segundo exemplo, visto que, de acordo com o Ministério da Educação:

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb é um colegiado que tem como função principal acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito das esferas municipal, estadual e federal. O conselho não é uma unidade administrativa do governo. Assim, sua ação deve ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da administração pública local (MEC, 2013).

Este colegiado deverá ter representação de cada segmento envolvido no processo de educação do município. Sendo estes, os pais, alunos, técnicos administrativos, diretores de escolas, representantes da secretaria de educação, do conselho municipal de educação e do conselho tutelar do município. É estipulada a participação de no mínimo nove integrantes e todos são oficialmente nomeados pelo chefe do poder executivo.

Sendo este conselho de caráter contábil, já que realiza a fiscalização dos recursos e controla tanto entradas como saídas, vale salientar que a participação dos conselheiros neste processo se dá através da análise de como este recurso é gasto e perceber eventuais falhas que possam vir a ocorrer. Com isso, de acordo com o MEC é disponibilizado treinamento para os integrantes dos conselhos na busca de auxiliá-los a participarem e contribuir de forma efetiva neste processo.

## **6 METODOLOGIA**

Em razão da necessidade de se obter informações mais aprofundadas a respeito de como ocorre a participação das pessoas no conselho estudado, e de que forma acontece o processo de interação entre a sociedade e o Estado, a presente pesquisa teve como

abordagem a metodologia qualitativa, de natureza analítico-descritiva. Uma vez que essa técnica possibilita ao pesquisador o contato direto com indivíduo ou grupos, com o ambiente e a situação que está sendo investigada, permitindo um contato de perto com os informantes (MARCONI E LACATOS, 2010).

Neste contexto, dentre os modelos que essa metodologia oferece, optou-se pela entrevista semiestruturada, visto que este procedimento segundo Triviños (1987) permite trabalhar com diferentes grupos de pessoas, possibilitando um amplo leque de percepções e representações, haja vista que os atores, participantes deste trabalho, estão envolvidos em diferentes contextos. Além disso, esse método permite uma coleta de informações de grandeza informativa e contextualizada através das palavras dos atores e de suas perspectivas, visto que estas características são impossíveis de serem observadas através de outros métodos, portanto esse instrumento torna-se fundamental para a pesquisa aqui apresentada.

A pesquisa de campo foi realizada na Secretaria de Educação do município de Barreira. Município este, que é distante 78 km da capital Fortaleza, o acesso se faz pela BR 116/ CE 354 ou CE 060/ CE 354, localizado no estado do Ceará e segundo IBGE (2010) possui cerca de 19.573 habitantes e tem área de 245.946 km<sup>2</sup>.

O trabalho empírico teve como entrevistados sete dos nove representantes do conselho do Fundeb. Utilizou-se o critério de acessibilidade para a escolha dos mesmos, uma vez que esses sujeitos são de total relevância para o entendimento do papel que o conselho exerce. As entrevistas aconteceram em vários ambientes, dado que os participantes do conselho são de diferentes categorias representativas.

Depois da coleta e das transcrições das entrevistas, realizou-se o cruzamento das informações, analisando o discurso dos atores envolvidos. Também pesquisou-se em sites oficiais, especialmente do Ministério da Educação, com o objetivo de identificar a principal função do colegiado, bem como, entender a importância e a influência de sua participação na secretaria.

## **7 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

O conselho do Fundeb do município de Barreira está em processo de transição, isto é, a cada dois anos é realizado indicações por parte das classes representantes para a escolha de um membro que fará parte do conselho. Contudo, a entrevista se deu com os participantes que atuaram durante os últimos dois anos, possibilitando assim maior riqueza de informações.

Através das visitas de campo, verificou-se que o colegiado não possui sede própria, mas toda a documentação referente ao conselho se encontra na secretaria de educação.

Por isso, buscou-se neste órgão as documentações (portarias de nomeações, atas de reuniões) necessárias para a realização da análise documental, mas não foi possível o acesso a tais dados, apenas a lista de frequência com nome, representação da categoria e contato dos participantes.

As representações dos membros do conselho atende as exigências mínimas de composição presente na Lei nº 11.494/2007, do qual todos os participantes estão devidamente representados por cada segmento. As reuniões são realizadas em média uma vez por mês e as pautas são levadas pelo presidente do conselho em exercício, onde todos os participantes, de acordo com relatos, podem expor as suas opiniões, as quais podem influenciar nas tomadas de decisões e tudo que é relatado nos encontros é registrado através de atas.

Todos os participantes concordam que os resultados obtidos pela atuação do conselho colaboram de forma efetiva para a concretização do que é assegurado por lei, contribuindo assim para o bom funcionamento e correção dos gastos da área educacional.

*“... nós devemos nos apodera desses lugares, e desses espaços, porque antes estava só na mão muitas vezes só dos gestores, e quando a gente pega o pé da situação, quando a gente toma essa decisão na verdade, a gente esta querendo também, a questão da liberdade de escolha, a questão da tomada de decisão, de não deixa a decisão da nossa vida nas mãos dos outros...” (entrevista 5)*

Constatou-se, através das falas dos entrevistados, que não foram todos os integrantes do conselho que passaram por processo de treinamento. Entretanto, os que afirmaram ter passado por este processo, fazem parte do conselho há um tempo superior aos demais. Foram detalhados por eles, as formas de como ocorreu esse treinamento:

*“Teve um curso a distância e alguns conselheiros do conselho do fundeb, eu acho que é funcionários da Brasília, era á distância. E ai o TCM ele vem na Barreira ofereceu uma oficina de como o conselho deve-se comportar, como deve ser o gerenciamento, controle social, e assim a gente vem participando de vários debates, parlamentares e se tiver alguma mudança a gente faz alguns debates, nesse sentido.” (entrevista 1)*

*“A gente quando entramos, a gente recebeu. Primeiro a gente nem sabia o que era FUNDEB, entrou desconhecido, a gente começou a fazer projetos, a gente passou um tempo estudando, eles passaram pra gente uma apostila pra estudar, eles explicaram como era, quais são as funções, essas coisas.” (entrevista 3).*

De acordo com a análise, observou-se que os participantes apesar de pertencerem a categorias diferentes expõem opiniões semelhantes em relação a alguns dos temas, demonstrando assim que existe vínculo entre os mesmos, dado que o conselho esteve ativo e atuou conjuntamente.

Há um consenso quanto a principal função do conselho, que segundo os participantes é a fiscalização do recurso que está direcionado exclusivamente para a educação e que 60% desta verba é destinada ao pagamento dos profissionais que lidam diretamente com a aprendizagem do aluno.

*“...60% no mínimo é só para o pagamentos dos professores e os demais da secretaria e o restante é para pagar os outros profissionais da educação e custear o ensino, complemento de merenda escolar e outros custeios que fazem parte da educação...”(entrevista 5)*

A exemplo de ações já desenvolvidas pelo conselho, alguns representantes informaram que já interviram em decisões relacionadas ao recurso, através de análise do uso indevido no pagamento de funcionários que não pertenciam a área educacional, tão como aqueles funcionários que estavam desnecessariamente na folha de pagamento.

Em relação a experiência que os representantes adquiriram ao participar do conselho, relatou-se por alguns dos membros que é de suma importância o acompanhamento da aplicação do recurso, haja vista que através desses mecanismos pode-se verificar que os recursos estão sendo aplicados da melhor forma, pois os conselheiros são membros da sociedade e os benefícios, oriundos desse fundo, retornam para a mesma.

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O conselho do Fundeb no município de Barreira é um colegiado que atua de forma efetiva, acompanhando e controlando o recurso repassado para a educação. Porém, alguns problemas foram identificados durante a pesquisa e possibilitam o diagnóstico de algumas falhas que este mecanismo de participação apresenta.

Existe dentro do conselho pessoas que participam há mais de seis anos e outras que participam há apenas um ano. Este fato acaba diferenciando os membros, haja vista que os que estão a mais tempo detêm um conhecimento maior acerca do recurso que os outros. Assim, a permanência consecutiva de pessoas que fazem parte do conselho acaba tornando alguns atos viciados, como retirada do direito de outras pessoas também participarem e conhecerem um pouco a mais sobre o recurso e o próprio colegiado. Com isso as ideias não se renovam e acabam atrapalhando a função principal do conselho que é além de acompanhar e fiscalizar os recursos, é também servir de transparência para a sociedade civil.

Em relação á experiência que os representantes adquiriram ao participar do conselho, notou-se através dos discursos dos mesmos que é de extrema relevância acompanhar como os recursos são gastos, já que a verba é destinada para os serviços

educacionais oferecidos a população. Além do que os representantes passaram a compreender como funciona o sistema de repasse, distribuição e aplicação dos recursos públicos.

Conclui-se desde modo levando em consideração os relatos dos entrevistados que, para alcançar os objetivos do conselho e da sociedade em consonância, deve existir um compromisso por parte de todos os representantes do conselho. Pois, a sociedade civil ao participar das decisões, que são tomadas nas reuniões mensais, torna-se para assim de uma responsabilidade enorme para com os beneficiadores dessas decisões.

Neste sentido, podemos perceber que mesmo com resultados promissores na regulamentação do recurso que é repassado, exercido pelos representantes políticos e sociais, foi visto ao longo dos depoimentos a existência de falhas que devem ser revistas para que tal situação não perpetue. Falhas essas como, a verba que é destinada para a educação, ser utilizada para o pagamento de outros funcionários que não pertencem a mesma. Neste sentido, deve existir muitas vezes profissionais qualificados que trabalham com eficácia, eficiência, comprometimento, transparência, pois no setor público deve-se seguir alguns princípios e regras de conduta.

Desta forma, o objetivo do trabalho foi alcançado uma vez que, conseguiu-se analisar a devida participação das pessoas dentro do conselho do Fundeb, mesmo sendo mínima. Além disso, a partir dos relatos, pode-se perceber que a sociedade acompanha realmente como acontece o repasse do recurso público que é destinado ao município. E por fim, a fiscalização e o acompanhamento deste mesmo, é realizado de forma concisa e periódica pelos representantes da sociedade civil. Assim, diante de todos os trâmites que a área da educação está inserida, torna-se imprescindível a participação da população nas tomadas de decisões.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 01, p.43-64, jun. 2008.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 5º Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Lei n. 9.394/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Lei n. 9424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Arcabouço histórico- institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar**, Curitiba, v. 25, p.143-174, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20/03/2013.

KINZO, Maria Dalva G.. A Democratização brasileira um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 15, p.3-12, 2011.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de Metodologia Científica. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p.320.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A REPRESENTAÇÃO NO INTERIOR DAS EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO**. Lua Nova, São Paulo, 2007.

LUCK, H. A Escola Participativa: o trabalho do gestor escolar. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1996.

MACAGNAN, Isis Padilha et al. Análise do processo de “democratização” do sistema de saúde brasileiro. 2009.  
Disponível em: <[http://www.edipucrs.com.br/XSalaoIC/Ciencias\\_Sociais\\_Aplicadas/Administracao/71494-ISIS\\_PADILHA\\_MACAGNAN.pdf](http://www.edipucrs.com.br/XSalaoIC/Ciencias_Sociais_Aplicadas/Administracao/71494-ISIS_PADILHA_MACAGNAN.pdf)>. Acesso em: 02.abr. 2015.

MILANI, Carlos R.S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias**. RAP, Rio de Janeiro, maio/jun. 2008.

OLIVEIRA, V. C. S; PEREIRA, J. R; OLIVEIRA, V. A. R. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAP. BR**, v. 8, n. 3, Rio de Janeiro, set. 2010.

PARO, V. H. Administração escolar: introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2007.

TEIXEIRA, Lúcia Helena G. “Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino”. In: Cadernos de Pesquisa, v. 34, n. 123, set./dez. 2004, p. 691-708.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987, p.87.

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo; RABELO, Cesar Leandro de Almeida. A Participação da Sociedade Brasileira nas decisões do Governo a luz da Democracia Digital. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011.