



Gestão Participativa: A Atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle do FUNDEB

Valmir Dantas Gama¹; Marcelo Henrique Pereira dos Santos²

Resumo: Este artigo aborda a participação democrática da população de Filadélfia - Bahia através do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS-FUNDEB) nas tomadas de decisões e fiscalização dos recursos do FUNDEB. Este trabalho tem como finalidade analisar a atuação do Conselho do FUNDEB em Filadélfia-BA. Estudar o referido tema é de fundamental importância para a sociedade na fiscalização das transferências e aplicações dos recursos financeiros do FUNDEB e visa provocar uma reflexão sobre os entraves na atuação do referido conselho, apresentando o resultado da pesquisa no Município de Filadélfia. Para o desenvolvimento desta pesquisa buscamos embasamento teórico em SALES (2014), SANTOS e AVRITZER (2005), LYRA (1999), LUCK (2000), entre outros. Para isso, realizou-se leitura e análise documental das leis de criação, decretos, e do regimento interno do conselho, bem como solicitação de informações através de questionários semiestruturados à Secretaria Municipal de Educação e a membros do referido conselho. Os resultados alcançados com essa pesquisa apontam para o fato da maioria dos membros não ter conhecimento da real função de um conselheiro do CACS-FUNDEB, além de participar apenas para atender convite da administração municipal.

Palavras-chave: Gestão Participativa, Democracia, Conselho do FUNDEB.

Participatory Management: The Performance of the Monitoring and Control Council of FUNDEB

Abstract: This article discusses the democratic participation of the population of Philadelphia - Bahia through the Council for Social Monitoring and Control of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Appreciation of Education Professionals (CACS-FUNDEB) in decision making and supervision of features of FUNDEB. This work aims to analyze the performance of the FUNDEB Board in Philadelphia-BA. Studying this subject is of fundamental importance for society in the supervision of the transfers and applications of the financial resources of FUNDEB and aims to provoke a reflection on the obstacles in the action of said council, presenting the result of the research in the City of Philadelphia. For the development of this research we seek theoretical basis in SALES (2014), SANTOS and AVRITZER (2005), LYRA (1999), LUCK (2000), among others. For this purpose, a documentary analysis and reading of the creation laws, decrees, and the internal regulations of the council were carried out, as well as information request through semi-structured questionnaires to the Municipal Education Department and to members of said council. The results obtained with this research point to the fact that most members are not aware of the actual role of a CACS-FUNDEB advisor, in addition to participating only to attend the municipal administration invitation.

Keywords: Participatory Management, Democracy, Board of FUNDEB.

¹ Pós-graduando em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), Graduado em licenciatura plena em Matemática pela UNEB - Campus VII - Senhor do Bonfim – Bahia.

² Doutor em Ciências Sociais (Política) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Mestre em Ciências Sociais (Política) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Graduado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade de São Paulo.*Autor correspondente: marcelo.henrique@univasf.edu.br.

Introdução

A participação da população nas gestões municipais ganhou força, através da promulgação da Constituição Federal de 1988, com a redemocratização do Estado. Apesar de ser um direito constitucional, a participação popular nas gestões públicas municipais e nas tomadas de decisões ainda não acontece de forma efetiva e é perceptível o pouco interesse das pessoas em participar de eventos públicos ou instituições, com finalidade de intervenção nas ações administrativas e tributárias do Estado.

Tendo em vista esta questão, este trabalho aborda a participação democrática da população de Filadélfia Bahia através do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS-FUNDEB) nas tomadas de decisões e fiscalização dos recursos do FUNDEB.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação é um órgão criado para garantir o direito constitucional ao cidadão de participar diretamente da fiscalização e tomada de decisão em relação aos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Segundo SALLES (2014) os conselhos traçam um vínculo entre o Estado e a sociedade fazendo a interface entre a democracia participativa e representativa.

Sobre a democracia participativa e representativa, Santos e Avritzer (2005, p. 75-76) afirmam que existem duas formas possíveis de combinação:

Coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia representativa em nível nacional (domínio exclusivo em nível da constituição de governos; a aceitação da forma vertical burocrática como forma exclusiva da administração pública) coexiste com a democracia participativa em nível local, acentuando determinadas características participativas já existentes em algumas democracias dos países centrais. A segunda forma de combinação, a que chamamos complementaridade, implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que a participação, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia.

O Município de Filadélfia se localiza no norte da Bahia, com população estimada em 17 mil habitantes. Além do Poder Executivo, Poder Legislativo e outros Conselhos Gestores, existe no município o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS-FUNDEB), um órgão organizado na forma de colegiado que tem como finalidade acompanhar a repartição, transferência e aplicação dos recursos financeiros do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do Município de Filadélfia, oportunizando ao cidadão um meio de fiscalização dos recursos públicos.

Estudar este tema é fundamental pela importância do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação para a sociedade na fiscalização das transferências e aplicações dos recursos financeiros do FUNDEB e visa provocar uma reflexão sobre os entraves na atuação do referido conselho, apresentando o resultado da pesquisa no Município de Filadélfia - Bahia.

Este trabalho tem como finalidade analisar a atuação do Conselho do Fundeb em Filadélfia-BA, traçando-se para isso objetivos específicos com vistas a: 1) identificar a percepção dos conselheiros do Fundeb de Filadélfia – Bahia acerca da atuação do Conselho; 2) identificar os principais fundamentos discutidos sobre a institucionalização da participação da sociedade na gestão municipal de Filadélfia Bahia e nas tomadas de decisões, através do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS-FUNDEB); e por fim, 3) apontar os entraves que dificultam a participação da sociedade nas tomadas de decisões no âmbito da administração municipal de Filadélfia por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS-FUNDEB).

Gestão Participativa: O Exercício da Democracia

O segredo do sucesso na gestão democrática é a participação da população nas tomadas de decisões, seja através de conselhos, de associações, de autarquias ou até mesmo de forma individual. A democracia participativa nasceu com o objetivo de aproximar e refletir, cada vez mais, a vontade da população na tomada das decisões políticas do Estado.

Para falar de Gestão Participativa faz-se necessário conceituar e entender o termo democracia, pois é impossível uma gestão participativa sem o exercício da democracia. A palavra democracia teve origem na Grécia Antiga, denominada democracia direta, em que os cidadãos se reuniam em praça pública para assim deliberar sobre assuntos da Cidade. No Brasil, a democracia na gestão participativa começou a evoluir somente a partir das últimas décadas do século XX.

De acordo com SALLES (2014), “a ideia da Democracia na contemporaneidade está associada imediatamente à ideia de representação, isso porque nas sociedades modernas, complexas, não é simples a consulta direta aos cidadãos como algo rotineiro”. No entanto é algo necessário, no processo democrático, a participação direta ou indireta dos cidadãos nas tomadas de decisões.

Neste mesmo contexto, ao se referir à ideia de participação cidadã, SALLES (2014) define-a como sendo um alargamento da noção de participação; não se tratando mais de uma preocupação com os beneficiários ou excluídos, mas de uma forma de engajamento dos cidadãos na formulação política em arenas fundamentais que afetam suas vidas.

Assim sendo, convém ressaltar que a participação cidadã, nas gestões democráticas, em boa parte das vezes realizada através de conselhos municipais, não pode ser confundida com atividades políticas no sentido partidário. Para TEIXEIRA (2001, p. 32) apud SALLES (2014):

A participação cidadã é o processo social em construção hoje, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos e não reivindicadas nos gabinetes do poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas, e superando a já clássica dicotomia entre representação e participação.

Compreende-se assim que a participação cidadã, através de conselhos municipais ou mesmo de outros órgãos institucionais, não deve ter nenhum viés político partidário ou demandas individuais, mas sim, demandas com objetivos e decisões coletivas.

Avritzer (2006), ao tratar sobre o tema, anota que no processo de redemocratização, emergiram no país várias formas de representação não eleitoral, categoria na qual se incluem os Conselhos Municipais.

No âmbito da administração municipal, por sua vez, gestão participativa consiste na participação direta ou indireta da população nas tomadas de decisões e atua na descentralização do poder. Esta participação tornou-se mais efetiva com a promulgação da Constituição Federal de 1988, apelidada de Constituição Cidadã, e com a redemocratização do Estado.

Neste sentido, LYRA (1999, p. 179-178), afirma:

A Constituição de 1988, ao consagrar, junto com os mecanismos de representação, o princípio de participação direta na gestão pública produziu – ou inspirou – a emergência de diversos institutos de gestão ou fiscalização de políticas públicas, que corporificam essa práxis participativa: as consultas populares, os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo e as ouvidorias.

Neste norte, Luck (2000) diz que a gestão participativa é normalmente entendida como uma forma regular e significativa de envolvimento dos funcionários de uma organização no seu processo decisório. Desse modo, percebe-se que a gestão participativa está diretamente ligada à participação da população nas tomadas de decisões nas ações do Estado, seja em nível federal, estadual ou municipal. E de acordo com Souza (2009, p.135) “... a participação democrática pressupõe uma ação reguladora, fiscalizadora, avaliadora, além de decisória sobre os rumos da vida política e social das instituições e da sociedade”.

A Importância de uma Gestão Democrática e Participativa

A Gestão Democrática pode ser definida como uma forma de gestão que oportuniza a participação de forma democrática de todas as pessoas envolvidas seja através de conselhos ou mesmo de forma individual.

No caso da educação, uma gestão democrática envolve a participação dos pais, professores, funcionários, diretores e diversos segmentos da comunidade, trata da democratização dos recursos públicos, sob a perspectiva do processo administrativo e, envolve o planejamento, a execução e o controle dos recursos financeiros.

SELL, (2006, p. 93) definiu democracia participativa como sendo:

[...] um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. A democracia participativa preserva a realidade do Estado (e a democracia representativa). Todavia, ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados recuperando o velho ideal da democracia grega: a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública.

A gestão democrática eficiente dos recursos públicos destinados à educação, além de promover melhor qualidade no ensino, também promover o pleno exercício da cidadania a todos os envolvidos neste processo.

Segundo Libâneo (2004, p.102) “a participação é o principal meio de assegurar a gestão democrática da escola, possibilitando o envolvimento de profissionais e usuários no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar”.

Farenzena (2002) nos relata que no Brasil existem diferentes modelos e práticas de gestão democrática dos recursos destinados à área da educação.

Além da independência financeira e da maior participação externa na supervisão dos recursos, estes modelos e práticas desempenham o exercício da cidadania, pois no momento em que é expandida a participação da gestão dos recursos destinados à melhoria da qualidade da educação, os sujeitos deste meio tem a responsabilidade de fazer uma gestão competente.

Segundo Paro (2001, p. 57), “a descentralização do poder se dá na medida em que se possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público sua participação efetiva, por si ou por seus representantes, nas tomadas de decisão”.

A questão da descentralização dentro da gestão participativa envolve delegar responsabilidades a todos os envolvidos no processo, de forma que se tenha o controle de todos os aspectos, mas que ocorra o compartilhamento de tarefas e decisões, de modo a levar a democracia ao ambiente. Quando o poder de decisão fica restrito a uma ou poucas pessoas, além de sobrecarregar, cria-se uma cultura centralizadora e de certa forma autoritária, o que a democratização procura abolir.

Nessa ótica é perceptível que a descentralização democrática das políticas públicas tem sido benéfica à educação brasileira, pois a comunidade escolar está mais próxima da realidade das escolas e conhece de perto as necessidades básicas das instituições. Com a participação da comunidade torna-se mais fácil planejar e executar políticas públicas que possam atender as necessidades básicas e essenciais da população.

Conselhos Municipais: Alguns Apontamentos

Os conselhos funcionam como um exercício da democracia na busca de soluções para as demandas sociais, beneficiando a população como um todo. O número de pessoas que formam os conselhos, ou membros titulares varia de acordo com o tipo de Conselho, mas a sua composição é definida por decreto.

O papel dos Conselhos Municipais na Gestão das Políticas Públicas é fundamental a partir do momento em que constituem espaços de Controle Social, onde as pessoas participam e fiscalizam a função administrativa do Estado. São, portanto, espaços de interação entre o poder público e a sociedade e quanto ao exercício do controle social no âmbito das relações entre Estado e Sociedade, Siraque (2004, p.121) explica que:

Os conselhos são órgãos colegiados criados pelo Estado, cuja composição e competência são determinadas pela lei que os instituiu. Assim, os conselhos poderão ser compostos apenas por agentes estatais ou incluir representantes da sociedade. Quanto à competência, os conselhos poderão ter função normativa, contenciosa, de polícia ou de planejamento e de fiscalização das políticas públicas.

O controle social realizado pelos conselhos municipais promove a interação e o efetivo exercício da cidadania porque pode controlar e fiscalizar o emprego finalístico dos recursos financeiros e propor ações corretivas de aplicação imediata. Daí a importância dos Conselhos Municipais, aos quais cabe tanto a fiscalização como a própria implementação das ações em variadas circunstâncias; a esse respeito Siraque (2004, p.125) argumenta que:

Os conselhos têm importância ímpar na eficácia social e na efetividade das normas constitucionais referentes à saúde, à educação, aos idosos, à criança e adolescentes, às políticas de igualdade racial, aos portadores de necessidades especiais, como os deficientes físicos, entre outros.

Corroborando, Gomes (2003, p. 39) acrescenta:

Os conselhos são órgãos públicos de composição paritária entre a sociedade e o governo, criados por lei, regidos por regulamento aprovado por seu plenário, tendo caráter obrigatório uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência, e que assumem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle.

Dessa forma, pode-se dizer que os conselhos constituem espaços regulamentados e legalizados onde a participação cidadã se expressa sobre as demandas da sociedade atuando como mecanismo de controle sobre a ação do Estado no que se refere à implantação das políticas públicas.

Do FUNDEF ao FUNDEB: O Financiamento Da Educação Brasileira

Segundo o portal do MEC – Ministério da Educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi criado pela Emenda Constitucional nº 14 de setembro de 1996 e, sua regulamentação está na Lei 9.424 de 24 de dezembro do mesmo ano e no Decreto nº 2.264 de junho de 1997. Porém, só foi introduzido nacionalmente em primeiro de janeiro de 1998, quando a nova organização de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental passou a vigorar.

A implantação do FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, a partir de 1998 contribuiu para o aumento do atendimento apenas no âmbito do ensino fundamental, deixando, porém, à margem do processo de inclusão as crianças em idade escolar na educação infantil e os jovens que anualmente batem às portas do ensino médio, numa escala crescente de demanda. O FUNDEF determinava que 60% de seus recursos fossem repassados pelos estados e municípios para o salário dos professores em efetivo exercício.

O FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em 2007.

Segundo o portal do MEC, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020.

A composição do FUNDEB se dá através dos impostos, taxas e contribuições sociais municipais, estaduais e federais. O valor arrecadado através desses impostos é redistribuído

aos estados e municípios de acordo com o número de matrículas na rede escolar pública e/ou conveniada. Cartilha do FUNDEB, (2007, p.15):

A lei que regulamenta o FUNDEB é a lei número 11.494, de 20 de junho de 2007. O fundo é de natureza contábil, pois os seus recursos – destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública – são disponibilizados por unidades transferidoras ao Banco do Brasil, que distribui adequadamente os valores aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, em contas únicas e específicas mantidas para esse fim.

O FUNDEB tem como duração inicial prevista para catorze anos (2007 a 2020), foi criado para substituir o FUNDEF, tendo em vista corrigir algumas falhas presentes na Emenda Constitucional nº 14, compreendendo toda educação básica e não somente o ensino fundamental. Conforme DAVIES, (2008, p. 760):

O FUNDEB, com duração prevista de 14 anos, foi criado para substituir o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e pretende corrigir as falhas emitidas por esta fonte de recurso, entre elas a exclusão da Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos (EJA), e Ensino Médio, bem como a irrisória complementação Federal, embora alguns equívocos ainda continuem sendo cometidos.

A principal e mais visível vantagem do FUNDEB em relação ao FUNDEF é a maior abrangência de financiamento a todos os níveis da educação básica, não apenas para o ensino fundamental, mas incluídos também a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos (EJA).

Conselho do FUNDEB: Exercício Democrático E Participativo

Os conselhos são excelentes espaços públicos de articulação entre governo e a sociedade e uma ótima oportunidade para exercitar a democracia representativa e participativa, em outras palavras, diz-se que é um espaço de participação que permite aos cidadãos maior proximidade com a administração pública, por isso, constitui-se importante mecanismo de ampliação da democracia e de participação política.

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da

Educação – **CACS-FUNDEB** é um órgão colegiado, com a finalidade de acompanhar e fiscalizar os recursos do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica, e deve atuar com autonomia, sem subordinação a administração pública federal, estadual, distrital ou municipal e sem aparelhamento entre os órgãos, para não tornar o conselho uma unidade administrativa do governo. Sobre as características do referido conselho, o Manual de Orientações do FUNDEB (2009 p. 30), elaborado pelo Ministério da Educação, versa que:

[...] é um colegiado formado por representações sociais variadas, e sua atuação deve acontecer com autonomia, sem subordinação e sem vinculação à administração pública estadual ou municipal. Com essas características, o Conselho não é unidade administrativa do governo local, porém sua atuação deve ser pautada no interesse público, buscando o aprimoramento da relação formal e contínua com a administração pública local, responsável pela gestão e aplicação dos recursos do Fundo, para que o acompanhamento seja efetivo.

Assim fica evidente que o **CACS-FUNDEB** possui autonomia e não pode aceitar interferência do governo, independente do ente federativo.

Na década de 1980, através de reivindicações dos movimentos sociais, foram criados vários conselhos em diversas áreas, que ganhou força com a promulgação da constituição de 1988. Já o conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB foi instituído em 2007 através da Lei 11.494/2007.

As decisões do conselho devem ser obrigatoriamente tomadas de forma democrática e participativa, em outras palavras, as decisões são tomadas em reuniões, convocadas pelo presidente do conselho, ou pelos membros nos termos do regimento interno, sendo vedadas decisões individuais.

Partindo do princípio democrático e participativo, mesmo as decisões sendo unânime faz-se necessário oportunizar e ouvir a participação de todos os membros, para evitar que as decisões percam o caráter democrático e participativo e se torne de caráter individual.

Convém lembrar que o conselho do FUNDEB tem caráter plural, ou seja, permite a participação de pessoas de qualquer crença religiosa, etnia, filiação partidária, convicção filosófica, desde que atenda aos critérios da lei 11.494/2007 e leis complementares; possui natureza deliberativa com capacidade própria de decidir sobre o controle e fiscalização, inclusive nos assuntos referentes à definição e aplicação do orçamento; possui também natureza consultiva, em melhores palavras, diz-se que o **CACS-FUNDEB** tem caráter de assessoramento e é exercido por meio de pareceres, elaborados pelos membros, respondendo

a consultas do governo e/ou da sociedade; por fim, destacamos ainda a função mobilizadora do **CACS-FUNDEB**, ou seja, a função que situa o conselho numa ação efetiva de mediação entre o governo e a sociedade.

O Poder Executivo deve oferecer ao Conselho o necessário apoio material e logístico, disponibilizando, se necessário, local para reuniões, meio de transporte, materiais, equipamentos, etc, de forma a assegurar a realização periódica das reuniões de trabalho, garantindo assim, condições para que o colegiado desempenhe suas atividades e efetivamente exerça suas funções.

Sobre essa obrigatoriedade o art. 24, § 10 da Lei nº 11.494/2007, versa que:

Os conselhos dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos.

As orientações e procedimentos para a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb estão postas na Lei 11.494/2007 e a portaria do FNDE nº 430 de 10 de Dezembro de 2008.

“Os CACS-FUNDEB serão criados, no âmbito da União, por meio de ato legal do Ministro de Estado da Educação e, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, pelo Chefe do respectivo Poder Executivo, de acordo com a Constituição dos Estados e as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios [...]” Portaria nº. 430, de 10 de dezembro de 2008, art. 2º. O mandato dos conselheiros municipais do **CACS-FUNDEB** tem duração de dois anos, permitindo uma única recondução para o mandato subsequente por apenas uma vez, conforme estabelecido na lei 11.494/2017.

As principais atribuições do Conselho estão previstas no caput do art. 24 da Lei nº 11.494/2007, o § 9º e 13 do mesmo artigo e o Parágrafo Único do art. 27. É oportuno ressaltar que os **CACS-FUNDEB** não devem ser instituídos apenas porque a lei determina a obrigatoriedade, mas porque se faz necessário que a sociedade exerça o acompanhamento e controle social dos recursos do FUNDEB, sejam na esfera federal, estadual, distrital ou municipal, dos recursos públicos recebidos do Fundo.

Neste norte, relata-se a seguir algumas atribuições que compete e devem ser realizadas pelo referido conselho, de acordo com a lei 11.494/2007, art. 24, compete ao **CACS-FUNDEB**:

Acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB; supervisionar a realização do censo escolar; acompanhar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação; instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O referido parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de Contas ao Tribunal; e acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta 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, verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da Prestação de Contas desses Programas, encaminhando ao FNDE o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, acompanhado de parecer conclusivo e, ainda, notificar o órgão Executor dos Programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos.

É oportuno frisar que no cumprimento de suas atribuições e responsabilidades, é importante ressaltar que o Conselho não é o gestor ou administrador dos recursos do FUNDEB. Seu papel é acompanhar toda a gestão do Fundo, seja com relação à receita, seja com relação à despesa ou uso desses recursos

Vale ressaltar que a Lei nº 11.494/2007 e a da Portaria nº. 430, de 10 de dezembro de 2008 trazem alguns impedimentos para que as pessoas possam participar da composição do **CACS-FUNDEB** em suas três esferas (federal, estadual ou distrital e municipal). Lista-se a seguir algumas condições que impede a participação no conselho: cônjuge e parentes consanguíneos ou afins até terceiro grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do governador e do vice-governador, do prefeito e do vice-prefeito, e dos secretários estaduais, distritais ou municipais; tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, desses profissionais; estudantes que não sejam emancipados; e pais de alunos que exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

Após a constituição e oficialização do ato administrativo a primeira ação do **CACS-FUNDEB** é realizar escrutínio eleitoral para eleger o presidente e o vice-presidente, e em ato contínuo a elaboração do regimento interno. No tocante à eleição para presidente e vice-presidente, ambos devem ser eleitos por seus pares, tendo direito ao sufrágio apenas os membros titulares, estando impedidos de ocupar tais funções os conselheiros representantes do Poder Executivo. Quanto à questão do regimento interno, o mesmo deverá ser elaborado para definir os procedimentos e critérios de funcionamento do conselho no âmbito da federação que o representa, com as particularidades de cada ente federativo.

Convém anotar que o **CACS-FUNDEB** não pode ser confundido com os órgãos de controle e fiscalização da ação pública com poderes de aplicação de penalidades e cobrança de obrigação de fazer, dos quais são exemplos os Tribunais de Contas e o Ministério Público, que atuam na análise e julgamento da gestão do FUNDEB. O **CACS-FUNDEB** não tem poder para aplicar punições ou penalidades aos gestores, mas, sim, tem o poder, o dever e a obrigação de encaminhar aos órgãos competentes os problemas e irregularidades identificadas para que as providências cabíveis e necessárias sejam tomadas no intuito da aplicação correta do erário público.

Procedimentos Metodológicos

Para coleta de dados e informações acerca do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (**CACS-FUNDEB**) foi realizada leitura e análise documental das leis de criação, decretos, e regimento interno do conselho, bem como solicitação de informações através de questionários semiestruturados à secretaria municipal de Educação e membros do referido conselho.

A pesquisa documental apresenta certas vantagens por não gerar altos custos e ser rica e confiável em informações. Na pesquisa documental o pesquisador poderá utilizar provas que fundamentam suas afirmações, podem ser consultadas várias vezes e servem para complementar as informações obtidas por outra técnica de coleta de dados.

Como instrumento de coleta de dados foi aplicado um questionário semiestruturado composto de nove questões abertas aplicadas a 07 (sete) dos 11(onze) membros do conselho do **CACS-FUNDEB** de Filadélfia - Bahia.

5. O CACS – FUNDEB NO MUNICÍPIO DE FILADÉLFIA - BAHIA

O **CACS–FUNDEB** no Município de Filadélfia foi instituído pela lei municipal de nº 084/2007 que 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, e alterado pela lei municipal de nº 097/2007, lei municipal de nº 128/2008 e lei municipal nº 265 de 18 de março de 2014, em consonância com a lei federal nº 11.494/2007 de 20 de junho de 2007.

Cada mandato do Conselho do Fundeb no Município de Filadélfia - Bahia tem duração de 24 meses e é composto por 11 (onze) membros com seus respectivos suplentes, conforme representação e indicação a seguir discriminada: 02 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 01 (um) da Secretaria Municipal de Educação, indicado pelo Poder Executivo Municipal; 01 (um) representante dos professores das escolas públicas municipais; 01 (um) representante dos diretores das escolas públicas municipais; 01 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas municipais; 02 (dois) representantes dos pais de alunos da educação pública municipal; 02 (dois) representantes dos estudantes da educação pública municipal, sendo (1) um indicado pela entidade de estudantes secundaristas; 01 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação; 01 (um) representante do Conselho Tutelar.

Vale salientar que os membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social não são remunerados para tal finalidade, em outras palavras, diz-se que os mesmos exercem trabalho voluntário no conselho, quase sempre conciliando os horários de atuação com a vida profissional e afazeres individuais, sendo considerada uma atividade de relevante interesse social. É oportuno dizer que os mesmos têm a obrigatoriedade de manter o sigilo sobre as informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que deles receber informações.

De acordo com o regimento interno do **CACS–FUNDEB** do Município de Filadélfia, os membros do referido conselho devem reunir-se uma vez a cada mês para acompanhar,

analisar e deliberar sobre os recursos do fundo de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Análise da Atuação do Conselho do FUNDEB, no Município de Filadélfia - BAHIA

O Município de Filadélfia situado no estado da Bahia possui um conselho que tem por finalidade realizar o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição dos recursos, a transparência e a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O **CACS-FUNDEB** no Município de Filadélfia foi instituído em 2007, através da lei municipal de nº 084/2007 e alterado pela lei municipal de nº 097/2007, lei municipal de nº 128/2008 e lei municipal nº 265 de 18 de março de 2014, em consonância com a lei federal nº 11.494/2007 de 20 de junho de 2007.

No entanto, para elaboração deste trabalho foi analisada a atuação do **CACS-FUNDEB** no Município de Filadélfia no período de 2015 a 2018 e foi verificado neste período de 04 (quatro) anos que o conselho teve 03 (três) composições diferentes, teve a modificação na transição da gestão municipal de 2016 a 2017, onde o prefeito destituiu o conselho e formou outro sobre a alegação que alguns membros, com a mudança de gestão, deixaram de fazer parte da administração, fazendo-se necessário a substituição dos mesmos. A outra mudança, em vigor até o momento, foi realizada em junho de 2018, porém verificou-se que a maioria absoluta dos membros da atual composição é remanescente da antepenúltima composição. Questionado sobre as alterações feitas na composição do **CACS-FUNDEB**, antes que os membros completem dois anos de atuação, o Secretário de Educação justificou que a ausência de alguns nas reuniões, tem dificultado o cumprimento do quórum regimental para as tomadas de decisões, havendo assim, a necessidade de renovação, mesmo antes de completar os dois anos. Deve considerar-se que havia ocorrido alteração, por necessidade já anotada anterior, no decorrer da composição anterior do **CACS-FUNDEB**.

Para a realização deste trabalho, foram analisados documentos, como leis de criação e alterações do Conselho, regimento interno, livro de atas das reuniões e aplicação de questionários a membros do **CACS-FUNDEB**, bem como consultas de informações, também através de questionário aplicados a técnicos da Secretaria de Educação do Município de Filadélfia - Bahia.

Ao fazer as análises comparativas documentais com o questionário aplicado aos membros dos **CACS-FUNDEB**, verificou-se grande distanciamento entre o que está documentado e o que está acontecendo na prática. Dos 11(onze) componentes, foram aplicados o questionário a 07 (sete) membros do **CACS-FUNDEB**.

O regimento interno do **CACS-FUNDEB** determina que os membros devem se reunir uma vez a cada mês para acompanhar, analisar e deliberar sobre os recursos do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação. Em consulta ao livro de ata e de acordo com as respostas de aproximadamente 85% dos membros que responderam ao questionário, as reuniões só acontecem uma vez a cada ano para análise e votação das contas anuais, com a presença de um técnico da Secretaria de Educação, onde expõe um resumo das mesmas disponibilizando as pastas dos 12 meses para serem analisadas em um curto período de tempo. Além dessas reuniões anuais para votação de contas, foi verificado através do livro de atas que aconteceram outras reuniões para eleição do presidente e vice-presidente, referente às três composições diferentes no período analisado.

Sobre as reuniões anuais de prestações de contas, foi perguntado através do questionário, se há participação de agentes da administração, que não sejam membros do conselho, nas reuniões de avaliações de contas, 100% responderam que sim, afirmando que a administração sempre envia um técnico para participar das reuniões e apresentar as contas para serem avaliadas.

Ainda sobre o regimento interno, aproximadamente 58% dos membros entrevistados responderam que não tem conhecimento sobre o mesmo, ou seja, não sabem se o conselho possui regimento.

Em ato contínuo de análise comparativa documental com o questionário aplicado, constata-se que a maioria absoluta dos membros não têm conhecimento da real função de um conselheiro do **CACS-FUNDEB**, estão participando apenas para atender convite de membros da Secretaria de Educação. Neste contexto, a partir do questionário aplicado verifica-se que apenas 28% deixam claro que já participaram de curso de formação acerca do FUNDEB e do **CACS-FUNDEB**, cursos esses oferecido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – **FNDE**, através do programa de formação pela escola, mediado por técnicos da Secretaria de Educação do município.

É oportuno acrescentar que foi verificado, através do livro de ata e questionário aplicado junto ao presidente do conselho, que nem sempre as reuniões tem quórum

determinado pelo regimento, e que há membros que fazem parte do conselho e vence o mandato sem participar de nenhuma reunião.

No referido questionário, objetivando verificar o conhecimento dos membros sobre gestão participativa, foi perguntado como os mesmos definem gestão participativa. Transcrevemos algumas respostas a seguir: O sujeito 01 respondeu que “gestão participativa é uma gestão onde tem a participação de vários membros da sociedade, e que esses membros realmente participem”. O sujeito 02 respondeu que “é a relação pautada em diálogo com o máximo de transparência possível”. O sujeito 03 respondeu que “gestão participativa é o processo que todos têm voz, visando o mesmo objetivo”. E o sujeito 04 respondeu que “é um processo que todos têm voz, visando o mesmo objetivo”, os outros 03 sujeitos tiveram respostas similares às citadas acima.

As falas citadas no parágrafo anterior deixam claro que alguns membros do **CACS-FUNDEB** do Município de Filadélfia - Bahia, tem certa limitação na definição de gestão participativa, pois na teoria eles fazem parte desta gestão quando na prática a maioria não participa das reuniões e, portanto, não participam dessa gestão que se diz “democrática e participativa”.

A legislação determina que os membros do Conselho devem ser indicados pelos segmentos que representam, sendo a indicação comunicada ao prefeito, que através de decreto, os designará para o exercício de suas funções. No entanto, na análise documental verifica-se a ausência de ato oficial da indicação de alguns membros por parte de instituições.

Considerações Finais

No Brasil, os conselhos de controle social e acompanhamento surgem em decorrência da garantia constitucional da Constituição Federal de 1988 que prevê a participação da sociedade em conselhos setoriais como meio de garantir o acesso da sociedade nas decisões e acompanhamento das ações da esfera pública.

Estudar este tema é muito importante para ampliar o conhecimento sobre gestão democrática e participativa, bem como fiscalizar o uso dos recursos públicos destinados à Educação e outros setores da sociedade, a formação dos conselhos e a participação da sociedade na tomada das decisões.

Acredita-se, assim, que esta pesquisa gerou informações para as demandas sociais, já que o objetivo do referido conselho pesquisado é o controle do uso correto do dinheiro público e, por conseguinte, do direito à educação de qualidade, promoção social e melhoria da qualidade de vida dos beneficiários desta política.

Ao finalizar este trabalho, conclui-se que o **CACS-FUNDEB** de Filadélfia-Bahia nunca cumpre o mandato de dois anos, antes do término do mandato o conselho é destituído e formado outro. Além disso, muitas pessoas são convocadas ou convidadas apenas para cumprir a formalidade da lei, mas, de fato não participam, não sabem a importância do conselho. Alguns membros nunca participaram de nenhuma reunião e as reuniões muitas vezes não tem quórum suficiente para serem tomadas as deliberações. Por fim, os membros não se reúnem mensalmente como determina o regimento e a lei de criação do conselho e, as reuniões só acontecem para a aprovação de contas anuais.

Retornando ao objetivo deste trabalho, foram identificados que os membros do **CACS-FUNDEB** têm dificuldades em participar efetivamente das atividades do Conselho, seja por falta de conhecimento do real papel de um conselheiro do **CACS-FUNDEB**, ou mesmo por desinteresse pessoal, por falta de cultura participativa nas tomadas de decisões e fiscalização do Estado através de conselhos ou de outras instituições.

Foi constatado ainda que a gestão municipal não apresenta as contas mensalmente para serem analisadas pelo conselho, apresenta apenas uma vez a cada ano, além disso também não foi encontrado nenhuma informação de que os membros do conselho façam essa solicitação às gestões municipais, ou seja, esperam que a gestão municipal assim faça quando achar oportuno e conveniente.

Referências

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

BRASIL, lei de nº 11.494 de 20 de junho de 2017. Dispõe sobre a Regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da educação básica? Campinas, SP: Autores associados, 2008 (Coleção Polêmicas do nosso tempo).

FARENZENA, Nalú. Espaços de Democratização na Gestão Financeira da Educação. Boletim Salto Para o Futuro, Rio de Janeiro, p. 13-18, 2002.

FILADÉLFIA, lei de nº 084 de 26 de março de 2017. 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.

FILADÉLFIA, lei de nº 097 de 01 de outubro de 2007. Dispõe sobre alteração Lei municipal Nº. 084/07 de 26 de março de 2007, que 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.

FILADÉLFIA, lei de nº 128 de 08 de dezembro de 2008. Dispõe sobre alteração Lei municipal Nº. 084/07 de 26 de março de 2007, que 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.

FILADÉLFIA, lei 265/2014 de 18 de março de 2014. Dispõe sobre alterações na Lei municipal Nº. 084/07 de 26 de março de 2007, que 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.

FILADÉLFIA, **Regimento Interno do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no Município de Filadélfia**. disponível em: <<http://www.filadelfia.ba.io.org.br/diarioOficial/download/261/1548/0>> Acesso em 26 de fevereiro de 2019.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. São Paulo: EAESP/ FGV, 2003. 110 p. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 24.02.2019. Dissertação.

LIBÂNEO, José Carlos. Organização e gestão da Escola: teoria e prática. 5.ed. Goiânia: Alternativa, 2004.

LÜCK, Heloisa [et al]. **A Escola Participativa: o trabalho do gestor escolar**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

LYRA. Rubens Pinto. **Os conselhos de direitos do homem e do cidadão e a democracia participativa**. Revista de informação legislativa do Senado Federal, Brasília, ano 33, n. 130, abr./jun. 1996.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **FUNDEB**. Manual de orientações 2009.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa**. Helena da Motta Salles. – 3. ed. rev. ampl. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3 a ed. 2005.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política**: política e sociedade na modernidade tardia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva 2009.

SOUZA, A.R. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. Educação em Revista. Belo Horizonte. v.25, n.03, 2009



Como citar este artigo (Formato ABNT):

GAMA, Valmir Dantas; SANTOS, Marcelo Henrique Pereira dos. Gestão Participativa: A Atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle do FUNDEB. **Id on Line Rev.Mult. Psic.**, 2019, vol.13, n.45 SUPLEMENTO 1, p. 581-600. ISSN: 1981-1179.

Recebido: 13/04/2019;
Aceito 22/05/2019