



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

11032 - Resumo Expandido - Trabalho - 4ª Reunião Científica da ANPEd Norte (2022)

ISSN: 2595-7945

GT 05/GT 11 - Estado e Política Educacional e Políticas de Educação Superior

Controle Social: Do Fundef ao Fundeb

Mirla de Oliveira Lopes de Holanda E Souza - UFAC - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE

Lucia de Fátima Melo - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE

### **CONTROLE SOCIAL: DO FUNDEF AO FUNDEB**

**Resumo:** O presente estudo trata-se de pesquisa em andamento do Mestrado em Educação que vem sendo realizada junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Acre – UFAC. O trabalho tem por objetivo analisar de que forma se dá a participação do controle social na política de financiamento da educação, com a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e, posteriormente, no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a partir de 2007. A metodologia utilizada se orienta por pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados parciais revelam que essa participação por meio do CACS na forma legal conquistou avanços quanto às atribuições e funções do conselho, todavia, poderia ter avançado mais caso os princípios da Gestão Democrática fossem de fato atendidos, conforme indicam a legislação e a literatura de cunho mais crítica, assim se faz necessário fortalecer esses espaços garantindo melhores condições para a realização dos trabalhos e a maior participação da sociedade.

Palavras-chave: Controle social. CACS. Fundef. Fundeb

### **INTRODUÇÃO**

Os CACS foram criados no contexto da política de financiamento educacional. Sua primeira institucionalização foi no Fundef e, posteriormente, mudanças foram implementadas no CACS com a criação do Fundeb.

A pergunta norteadora deste estudo pauta-se em: de que forma aconteceu a participação social do CACS no Fundef e no Fundeb? A observância dessa participação pautou-se em analisar apenas alguns aspectos, tais como: atribuições e funções do conselho, na autonomia, nos critérios de composição e nos impedimentos para a participação no referido espaço.

Na promulgação da Constituição Federal de 1988, a participação da sociedade passa a ser institucionalizada, na formulação e na gestão da política pública, ao se estabelecer como fundamentos de um governo: a soberania e a cidadania. (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004).

A participação da sociedade nas políticas públicas é consolidada por meio dos conselhos de acompanhamentos dessas políticas, na área da saúde, assistência social e na educação. A participação social no acompanhamento dos recursos educacionais foi institucionalizada na Lei nº 9.424/96, que regulamentou o Fundef, criando os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

## **METODOLOGIA**

A metodologia baseia-se em pesquisa bibliográfica tendo como âncora as principais referências teóricas que estudam/investigam esta temática e no estudo documental, com análise da legislação nacional que regulamentou o Fundef na Lei nº 9.424/96, na Lei nº 11.494/2007 que trouxe o Fundeb em substituição ao fundo anterior, além da análise da Lei nº 14.113/2020 do novo Fundeb. Os aspectos analisados foram referentes a autonomia, os critérios de composição na formação dos participantes e os impedimentos para essa participação.

## **DISCUSSÕES**

A proposta inicial de criação do Fundef não constava da criação do CACS, proposta esta que fora oriunda do executivo federal. No processo de tramitação no Congresso Nacional tal dispositivo fora alterado, sendo, portanto, previsto no ordenamento a criação do Conselho, tal fato deu-se por mobilização dos setores organizados da sociedade civil que solicitaram a inserção na iniciativa governamental. (BASSI; CAMARGO, 2009).

A previsão legal de criação dos conselhos não foi o suficiente para a sua imediata instalação. Muitos governos retardaram ao máximo a criação e o funcionamento desses conselhos. O Fundef trouxe em seu contexto a participação social no acompanhamento da política da educação, no artigo 4º determinou que fossem criados os conselhos.

A composição foi definida quanto a esfera federal, seria formado por membros representantes do executivo federal, do Conselho Nacional de Educação (CNE), do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e dos pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental. Acrescentando ainda, posteriormente, por meio do Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, a participação do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento e Orçamento, com um representante cada.

A participação social no âmbito federal ficou reduzida a apenas dois representantes da sociedade, formada pelo CNTE e pelos pais de alunos e professores, os demais membros participantes do conselho eram representantes de entidades estatais.

Nos Estados essa composição deveria ser formada por representantes do Poder Executivo Estadual, dos Poderes Executivos Municipais, do Conselho Estadual de Educação (CEE), dos pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental, da seccional da UNDIME, da seccional da CNTE e da delegacia regional do Ministério da Educação e do Desporto. Nos Estados a participação social também ficou aquém do esperado.

No âmbito municipal a composição seria de no mínimo 4 (quatro) membros representando os seguintes segmentos: a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente, os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental, os pais de alunos, os servidores das escolas públicas do ensino fundamental e, onde houver, representantes do Conselho Municipal de Educação (CME). Na formação desse último conselho a presença de um membro apenas da Secretaria Municipal de Educação, no aspecto normativo, denota um caráter mais de prevalência do controle social. Todavia, pela generalidade da lei à época, poder-se-ia aumentar o quantitativo de participantes, pela falta de especificação do número máximo. Aos conselhos coube a responsabilidade pelo acompanhamento, a transferência e aplicação dos recursos do fundo, além da supervisão do censo escolar.

O artigo 4º que tratou da formação desses conselhos em cada esfera de governo fora um dispositivo inicial de caráter genérico no critério de seleção desses membros, tornando contraditório a participação do controle social, sendo, portanto, responsável pela falta de eficácia e inoperância durante o período de vigência do Fundef. (BASSI; CAMARGO, 2009).

Muitos gestores se valeram da generalidade da legislação para comporem esses espaços com pessoas de sua confiança. Com raras exceções a presidência desses conselhos era ocupada pelo secretário ou secretária de educação, ou alguém da confiança do gestor. (BASSI; CAMARGO, 2009).

No Fundef foi estabelecido que os conselhos institucionalizados não teriam estrutura administrativa própria, o legislador foi omissivo quanto a esse quesito, pois ao afirmar a inexistência de uma estrutura específica não apresentou uma alternativa de como seriam o

desenvolvimento dos trabalhos por parte dos conselheiros. Tal situação foi corrigida no dispositivo subsequente ao Fundef.

No Fundeb no art. 24, §10, da Lei 11.494/2007, atribuiu-se que seria de responsabilidade dos entes governamentais garantir a infraestrutura adequada à execução plena das competências dos conselhos, preenchendo uma lacuna do Fundef. Além do acompanhamento e controle social, bem como a supervisão do censo escolar, previstas no Fundef, ao CACS também fora atribuído no novo normativo, a função de supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual, acompanhar a aplicação dos recursos federais dos Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Nota-se que mais atribuições foram destinadas aos conselhos, sendo, portanto, exigido dos seus membros autonomia, empenho e dedicação no acompanhamento e fiscalização dos recursos aplicados. No art. 24, § 7º do Fundeb fora estabelecido que os conselhos teriam autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional, menção esta que não havia no Fundef.

Com relação a participação dos membros do CACS, no Fundeb em âmbito federal houve um acréscimo, antes no Fundef a composição mínima era de 8 (oito) membros, no Fundeb esse quantitativo passou para 14 (quatorze) participantes. Considerando a composição do Fundef, alterou-se para até 4 (quatro) membros representando o Ministério da Educação, permanecendo o mesmo quantitativo de 1 (um) membro representando o Ministério da Fazenda, 1 (um) membro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 1 (um) membro do CNE, do CONSED, do CNTE e da UNDIME.

Ainda com relação a participação no âmbito federal, identificou-se a permanência dos representantes dos pais de alunos da educação básica pública, exclusivamente, passando para 2 (dois) representantes. Inovando também a legislação, na participação dos estudantes da educação básica, no total de 2 (dois) membros.

No âmbito estadual a previsão inicial era de 7 (sete) membros, no Fundeb esse quantitativo mínimo fora de 12 (doze) membros. Passando de 1 (um) para 3 (três) os representantes do poder executivo estadual, de 1 (um) para 2 (dois) membros dos poderes executivos municipais. Permanecendo em 1 (um) representante das seguintes entidades: CEE, UNDIME, CNTE, além dos representantes dos pais de alunos da educação básica pública e dos representantes dos estudantes da educação básica pública, sendo 2 (dois) de cada segmento.

Na esfera municipal também houve ampliação, o CACS no Fundef era composto por 4 (quatro) membros passando no Fundeb para 9 (nove). Sendo dobrado o quantitativo do poder executivo municipal formado por 2 (dois) participantes, houve o desmembramento dos representantes de professores e de diretores de escola, ambos da educação básica pública,

sendo, portanto, 1 (um) de cada segmento. Na lei trouxe a participação de 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos da educação básica pública, além da participação de 2 (dois) pais de alunos, anteriormente era apenas 1 (um), do mesmo nível de ensino e da participação de 2 (dois) representantes dos estudantes. O normativo trouxe ainda a previsão quando houver de 1 (um) representante do CME e 1 (um) representante do Conselho Tutelar.

Ao considerar a participação dos segmentos que não tem uma relação direta com administração pública, observa-se que houve por parte do legislador uma iniciativa em aumentar a participação dos pais de alunos, dobrando o quantitativo de membros. Além de possibilitar a participação de representantes dos estudantes, uma categoria que não tinha representatividade no CACS.

Uma outra conquista trazida pelo Fundeb foi o estabelecimento de impedimentos quanto à composição dos Conselhos. No Fundef, não havia menção quanto aos impedimentos na escolha dos membros, tal fato, poderia sim, ensejar em uma composição formada exclusivamente por aliados ou mesmo familiares dos gestores, sendo, portanto, uma afronta ao princípio da impessoalidade.

Na perspectiva de um conselho autônomo, sem vínculo parentesco ou profissional com os gestores, o legislador especificou os impedimentos no art. 24, § 5º, da Lei nº 11.494/2007, entre os quais convém destacar: cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau do Chefe do Executivo, dos Ministros e Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais; tesoureiro, contador ou funcionários de empresa que prestem serviços com relação à administração ou controle interno dos recursos do fundo; pais de alunos que exerçam cargos ou funções comissionadas ou que prestem serviços terceirizados. Destaca-se ainda, a vedação do representante do executivo gestor dos recursos do Fundo ocupar a presidência do CACS.

Com o término da vigência da Lei nº11.494/2007 em 2020, um novo normativo foi aprovado tornando o Fundeb permanente por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020 e, posteriormente, regulamentado por meio da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Considerando apenas os aspectos abordados no referido estudo quanto às atribuições e às competências, a autonomia dos conselhos, os critérios de composição e os impedimentos para participação no CACS, houve alteração apenas nos critérios de composição, permanecendo, portanto, as mesmas definições para os aspectos mencionados na nova Lei.

Convém destacar que houve uma movimentação por parte das associações que defendem o direito à educação, a exemplo da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) que elaborou por meio dos estudiosos Gouveia (2020) e Silva (2020) um documento com sugestões de aperfeiçoamento na regulamentação do CACS no novo Fundeb.

No tocante a composição, o documento destacou a importância da paridade entre os

profissionais da educação, usuários do sistema e os gestores, solicitando que houvesse uma ampliação para 2 (duas) vagas dos representantes do CNTE, em âmbito federal, sendo também estendido o mesmo quantitativo em âmbito estadual, do Distrito federal e dos municípios para os sindicatos de trabalhadores da educação pública. Tal propositura manteria em nível isonômico os representantes de pais e estudantes. Todavia, no regulamento aprovado o quantitativo não foi alterado quanto aos representantes mencionados.

Na esfera federal o quantitativo mínimo de representantes ligados diretamente ao executivo, conforme já mencionado, era de 6 (seis) membros, na nova Lei do Fundeb esse quantitativo foi reduzido para 5 (cinco), sendo 3 (três) do Ministério da Educação e 2 (dois) do Ministério da Economia, disposto no art. 34, I, da Lei nº 14.113/2020. Outra alteração na representatividade foi a previsão de 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil.

No âmbito estadual as mudanças foram no CEE que passou para 2 (dois) representantes, a inovação dos 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil e, quando houver, de 1 (um) representante das escolas indígenas e 1 (um) representante das escolas quilombolas. Tanto a previsão de participação de organizações da sociedade civil sendo de 2 (dois) representantes quanto de escolas indígenas, de escolas do campo e das escolas quilombolas também foram previstas no CACS Fundeb do município, sendo 1 (um) representante de cada segmento.

As demais categorias representativas que faziam parte do Conselho quando da implantação do Fundeb, permanecem com a mesma participação na nova Lei do Fundeb nas esferas governamentais. O destaque mencionado relaciona-se às inovações trazidas pelo legislador, fortalecendo, pelo menos na forma normativa, o espaço de discussão das políticas de financiamento.

Esses espaços são de extrema importância, pois o papel desenvolvido pela sociedade nos conselhos ou em outras formas institucionalizadas, não é em substituição ao Estado, mas sim com o propósito de que este venha a cumprir seu papel nas demandas de assistência, de educação, de saúde, dentre outros serviços públicos essenciais com o propósito de emancipação da população excluída. (GOHN, 2016).

Sendo conhecedor da importância dos conselhos, a necessidade de ter uma estrutura adequada para o seu funcionamento é uma condição imprescindível para a autonomia desses espaços no desenvolvimento de suas atribuições. Diante disso, um outro destaque mencionado no documento da Fineduca refere-se a uma garantia mínima de estrutura para o funcionamento dos CACS e não apenas a disponibilização de infraestrutura pelo ente governamental.

No documento é mencionado a questão do apoio mediante a previsão orçamentária de recursos para que os conselheiros possam desenvolver as atribuições de visitas in loco, acesso a equipamentos dentre outras condições específicas para o funcionamento efetivo. Citação esta que também fora feita anteriormente na Decisão nº 995/2002, época de vigência do

Fundef, uma recomendação do Tribunal de Contas da União para que o Ministério da Educação adotasse ações de fortalecimento do controle social, dentre eles a autorização para destinação de recursos com objetivo de prover os conselhos de condições efetivas para o seu funcionamento, ajuda de custo para participação de reuniões, além de verificações in loco. (BRASIL, 2002). Em que pese as proposituras essas reivindicações não foram atendidas em sua plenitude.

## CONCLUSÃO

A Constituição Cidadã trouxe em seu arcabouço a possibilidade da participação social no acompanhamento das políticas públicas. Em uma sociedade formada pela luta de classes, pela desigualdade social, isso representou um espaço de conquista para debates democráticos.

Nesse contexto, a institucionalização dos Conselhos, em especial do CACS representou uma possibilidade concreta de uma participação social no acompanhamento da política pública. Tal ensejo ocorreu quando da criação do Fundef prevendo a implantação do CACS. Entretanto, algumas lacunas foram visíveis nesse primeiro momento, tais como a falta de critérios de composição na formação desses Conselhos, de estrutura para os Conselheiros desenvolverem seus trabalhos, do número reduzido de participantes da sociedade civil.

Notou-se que como todo processo de participação há uma luta de poder, na primeira previsão legal a participação social no Conselho era extremamente reduzida, enquanto para o setor público esse quantitativo de representantes era bem superior. Com a criação do novo fundo, agora Fundeb, algumas lacunas foram preenchidas, tais como: a ampliação do quantitativo de representantes da sociedade civil, a atribuição para administração pública de fornecer espaço e materiais adequados para o desenvolvimento dos trabalhos do Conselho.

Uma outra conquista trazida pelo Fundeb, refere-se ao desenvolvimento dos trabalhos do CACS sem qualquer subordinação à administração pública e a especificação dos impedimentos para composição do Conselho. Em um país com um histórico de corrupção, esses impedimentos dificultam a composição de espaços por pessoas vinculadas aos gestores públicos.

Em que pese os normativos ampliem a participação social, os avanços quanto a previsão legal das condições estruturais dessa participação, ainda é necessário fortalecer esses espaços garantindo melhores condições para a realização dos trabalhos. Além de ser necessário fomentar a participação da sociedade no acompanhamento da política pública, na reivindicação dos seus direitos, na luta por melhorias, é o grande desafio permissível em um estado democrático.

**REFERÊNCIAS**

BASSI, Marcos Edgar; CAMARGO, Rubens Barbosa de. Participação e controle social no Fundef e no Fundeb. **Poiésis - Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação**, [S.l.], v. 2, n. 3, p. 105-118, jun. 2009. ISSN 2179-2534. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/Poiesis/article/view/504>>. Acesso em: 29 jun. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.19177/prppge.v2e32009105-118>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão nº 995/2002 TCU Plenário**. Processo nº TC-005.024/2002-1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Relator: Min. Guilherme Palmeira. Brasília, 07 de agosto de 2002. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14D7BBDF2014D8B4B5CAA083C>. Acesso em: 25 de jan. 2022.

GOHN, M. da G. Gestão Pública e os Conselhos: revisitando a participação na esfera institucional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, [S. l.], v. 10, n. 3, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/14931>. Acesso em: 20 jun. 2022.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SILVA, Francisco José da. Manifestação Fineduca regulamentação do Fundeb – CACS. **FINEDUCA – Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação**. 2020. Disponível em: <https://fineduca.org.br/2020/12/03/manifestacao-fineduca-regulamentacao-fundeb-cacs/>. Acesso em: 22 de jun. de 2022

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.); AZEVEDO, Sergio. (Org.). **Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.