



**Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação**

Associação civil de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos  
Fundada em 26 de abril de 2011 - CNPJ 17.285.299/0001-70

## **Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social no contexto do Fundeb permanente: desafios para democratização, transparência e qualidade<sup>1</sup>**

Manifestação com sugestões de aperfeiçoamento na regulamentação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a ser implantado em 2021.

A aprovação da Emenda Constitucional n.º 108 definiu o FUNDEB como uma regra constitucional permanente e incorporou no texto constitucional explicitamente a ideia de participação popular no planejamento e no controle social das políticas públicas, inserindo um parágrafo único no artigo 193 sobre a ordem social.

Conforme o parágrafo único do Art. 193: “O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.” (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 108, de 2020).

No artigo 212A, a Emenda definiu especificamente a necessidade de que, em relação ao financiamento da educação, a regulamentação do FUNDEB permanente garanta “a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos referidos no inciso I do **caput** deste artigo, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 108, de 2020)” (BRASIL, 2020).

Com estes elementos fixados na Emenda é preciso que os projetos em tramitação no Congresso Nacional, especialmente, neste momento, o PL n.º 4.372/2020 que já tem Minuta de Relatório divulgada, assegurem condições para atuação efetiva, permanente e democrática dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACs).

---

<sup>1</sup> Documento elaborado por Andréa Barbosa Gouveia (UFPR) e Francisco José da Silva (SEEDF-EAPE).

Compreendendo que a participação da sociedade em Conselhos é fundamental para democracia e gestão com justiça social das políticas públicas, a FINEDUCA entende que a regulamentação do FUNDEB precisa assegurar que cinco dimensões sejam disciplinadas, conforme segue.

### **1) Natureza dos Conselhos e a articulação entre controle interno, externo e a ação de acompanhamento e controle social**

Diferente da Lei do Fundeb, que estabelecia que os Conselhos fossem também responsáveis pela fiscalização dos recursos do Fundo (art. 5º da Lei 9.424/1996), na Lei do Fundeb atual já consta que “a fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos...” (caput art. 26 da Lei nº 11.494/2007) pelos órgãos de controle internos e pelos tribunais de contas dos estados e da União.

A FINEDUCA entende que tal mudança foi importante, mas que ainda é preciso fortalecer, na lei de regulamentação do novo FUNDEB, a função do CACS no âmbito do acompanhamento e controle social, pois esta ação dá a dimensão de participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas.

O acompanhamento e o controle social realizado pelo CACS têm forte relação com a fiscalização e com os órgãos envolvidos com a mesma. Porém, isso é diferente de assumir como sua função a fiscalização dos recursos. A preocupação principal é que o CACS passe a atuar como uma espécie de apêndice dos órgãos de controle ou do próprio executivo, o que seria a negação da sua própria natureza.

Reitera-se que os Conselhos são de acompanhamento e controle social, dimensão que complementa as ações de fiscalização que são efetivadas pelos órgãos de controle interno e externo disciplinados na legislação, garantindo, assim, a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas.

### **2) Composição dos Conselhos**

Para assegurar que a natureza dos Conselhos seja de acompanhamento e controle social é fundamental que, na sua composição, a relação entre representante e representado seja consistente. É fundamental também pensar em termos de paridade entre trabalhadores da educação, usuários do sistema e gestores com vista a garantir uma composição tripartite. A representação efetiva dos diferentes segmentos exige que os representantes possam ser indicados pelos seus pares.

A FINEDUCA defende os pontos que constam na sequência.

- É preciso ampliar a participação popular por intermédio da inclusão de representantes de organizações civis com reconhecida atuação em defesa da educação pública. Destaca-se que a Minuta de Relatório, de autoria do Dep. Felipe Rigoni, apresentada na Câmara e relativa ao o PL nº 4.372/2020, prevê a inclusão de dois representantes de organizações da sociedade civil. E regula que estas devem ser as que “desenvolvem atividades relacionadas à educação ou ao controle social dos gastos públicos”. A ampliação da sociedade civil só faz sentido se for definido que as entidades tenham relação com a defesa da educação pública, sob risco de interesses de fornecedores de serviços se instalarem nos conselhos.
- Não devem ser incluídas entidades religiosas e partidos políticos.
- Deve ser ampliada, para duas vagas, a representação da CNTE no conselho de âmbito da União, bem como dos sindicatos de trabalhadores da educação públicas nos conselhos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios. Com isso, esta representação será isonômica àquela de pais e estudantes.
- É de suma importância determinar que a representação efetiva dos diferentes segmentos seja indicada pelos seus pares.

### **3) Estrutura para o funcionamento**

Desde a criação do CACS no contexto do Fundef, a lei tem definido que estes não devem ter estrutura própria. A lei do Fundeb avançou em termos de responsabilizar a União, os estados, o DF e os municípios pela “...infra-estrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos...” (§10, art. 24 da Lei 11.494/2007). Teoricamente, isso asseguraria também a ação autônoma dos conselheiros. Porém, há um impasse neste embate, na medida em que qualquer gestor/gestão que não viabilize a estrutura, imediatamente interfere na autonomia dos conselhos. Diante disso, e compreendendo a importância da participação social no acompanhamento de políticas públicas, a FINEDUCA sustenta que:

- é fundamental avançar em termos de garantia de uma estrutura mínima para o funcionamento do conselho, e não apenas a disponibilização de infraestrutura pelo respectivo poder executivo;
- o PL nº 4.372 precisa incorporar a definição de que os conselhos contarão com uma infraestrutura básica de funcionamento que viabilize o trabalho dos conselheiros com previsão orçamentária para apoio a transporte dos conselheiros em visitas in loco, acesso a computador e telefone, espaço de trabalho para reuniões coletivas, análise de documentos, etc.;
- o PL nº 4.372 precisa incluir previsão orçamentária em rubrica específica para o funcionamento do conselho.

#### 4) Funções dos CACS

A legislação atual do Fundeb estabelece que, aos Conselhos, além de atuarem no “acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos...” (caput do art. 24 da Lei 11.494/2007), “incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual...” (§ 9º) e “...acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do” PNATE e do PEJA (§ 9º e § 13 do art. 24). Além disso, foram atribuídas ao CACS, por intermédio da Lei 12.695 de 2012, a análise e emissão de parecer conclusivo de todos os termos de compromisso dos recursos repassados via Plano de Ações Articuladas (PAR). O FNDE também tem publicado resoluções que estabelecem a necessidade do CACS analisar e emitir parecer conclusivo sobre outros programas. O fato é que essas novas funções foram delegadas ao Conselho depois da aprovação da lei de regulamentação do Fundeb e sem quaisquer ajustes na infraestrutura disponibilizada pelo poder público para o funcionamento dos mesmos.

Em outras palavras, são funções dos Conselhos, na legislação do Fundeb, a de supervisão do censo escolar anual e da elaboração da proposta orçamentária anual e o acompanhamento da aplicação dos recursos do PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à EJA. Porém, além destas duas funções, os Conselhos efetivamente atuam na elaboração de pareceres sobre o uso dos recursos do Fundeb. Esta dimensão está explicitada no PL nº 4.372, porém os CACS ainda incorporaram, ao longo dos anos, a tarefa de acompanhamentos da execução dos recursos de transferência voluntária via PAR nos diferentes estados, municípios e DF. Todas as ações precisam compor explicitamente as atribuições dos CACS estaduais, do Distrito Federal e do DF, de forma a que a estrutura de funcionamento dos conselhos seja suficiente para a multiplicidade de tarefas.

O maior desafio, entretanto, é avançar em termos de garantir, na regulamentação, a definição de que cabe ao CACS o acompanhamento e o controle social do conjunto dos recursos de MDE no âmbito de cada sistema/rede de ensino. Ainda que a política do Fundeb continue operando como uma subvinculação de recursos de MDE, a regra de partilha que incorporou a ideia de Valor Aluno Total (VAAT) torna imprescindível que os recursos do FUNDEB sejam considerados no conjunto das receitas de MDE e que a aplicação dos recursos também seja considerada no conjunto de gastos com MDE.

Em suma, sobre este tema a FINEDUCA defende o que segue.

- Na nova lei de regulamentação do FUNDEB toda a complexidade do CACS, em termos das suas funções, precisa ser devidamente registrada em parágrafo específico, de forma clara, organizada e sequencial.

- O CACS deve ter como atribuição o acompanhamento e o controle social do conjunto dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) no âmbito de cada sistema/rede de ensino. Ainda que a política do FUNDEB continue operando como uma subvinculação de recursos de MDE, a regra de partilha que incorporou a ideia de Valor Aluno Total (VAAT) torna imprescindível que os recursos do FUNDEB sejam considerados no conjunto das receitas de MDE e que a aplicação dos recursos também seja considerada no conjunto de gastos com MDE.

#### 5) **Formação dos conselheiros.**

A complexidade do mecanismo do Fundeb foi ampliada, considerando os avanços em termos do debate do custo aluno qualidade, das formas de complementação da União e das subvinculações previstas na EC 108/2020. Assim, é fundamental que a dimensão da formação continuada dos conselheiros esteja assegurada na regulamentação. Diante disso, a FINEDUCA entende que:

- é fundamental que haja previsão explícita de formação por meio de cursos, encontros, seminários, congressos, simpósios, colóquios, webnários, lives e similares;
- a formação deve ser organizada pelos próprios Conselhos, em articulação com os órgãos de controle interno e externo;
- o governo federal, os estados, os municípios e o Distrito Federal devem assumir, do ponto de vista financeiro, a realização das várias ações de formação.

São Paulo, 03 de dezembro de 2020