

POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO LOCAL DA EDUCAÇÃO: EM BUSCA DA TRANSPARÊNCIA

Antonio Chizzotti

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
anchizo@uol.com.br

Branca Jurema Ponce

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
tresponces@uol.com.br

Resumo: O artigo trata da descentralização da gestão local da educação básica. Esse processo trouxe um aporte de recursos para os municípios sem mecanismos de controle para inibir seu uso indevido. Na educação, ao transferir o poder para as elites locais, os vícios e virtudes do poder centralizado migraram para as administrações locais. Os agentes públicos, sem controles efetivos, puderam utilizar seus cargos e funções em proveito do enriquecimento próprio. A corrupção inscreveu-se em muitas administrações municipais, comprometendo os meios e recursos necessários à elevação da qualidade da educação. Urge criar mecanismos de controle e uma ética que afrente o poder da corrupção e seus efeitos na gestão dos recursos para a educação.

Palavras-chave: gestão local da educação; corrupção; transparência

Financiamento e gestão dos recursos para educação

Nenhum indício melhor se pode ter a respeito de um homem do que a companhia que frequenta: o que tem companheiros decentes e honestos adquire, merecidamente, bom nome, porque é impossível que não tenha alguma semelhança com eles. (MAQUIAVEL)

O financiamento da educação e a gestão dos recursos para a educação sofrem uma erosão sistemática, graças aos artifícios engenhosos de descumprimentos legais, desvios, inflação dos dispêndios e apropriação privada que, por muitos expedientes, escapam aos controles dos gestores da educação. Dentre esses expedientes, a corrupção dos agentes públicos, sob as mais diversas tipificações penais, ganha grande importância em razão dos valores desviados, da constância em que ocorrem e da impunidade persistente dos criminosos. A descentralização remeteu a gestão de recursos à administração local e transferiu para o universo da localidade as disputas e conflitos de interesses. A ausência de controle da gestão dos recursos no âmbito local abriu o flanco para a corrupção. A gravidade do problema, pela extensão, pela violência alcançada e pela impunidade persistente, merece uma atenção particular

Um tema recorrente na mídia revela a pertinência de tratar o problema da transparência na gestão pública: a corrupção grassa nos meandros da administração pública e tem alcançado proporções surpreendentes. A educação é um setor, que, pelo valor dos recursos que mobiliza, está exposta à ganância inescrupulosa de quadrilhas organizadas e o seu financiamento vem sendo, sub-repticiamente, minado por ardilosos esquemas corruptos que comprometem grande parte dos esforços para garantir os meios necessários à elevação da qualidade da educação brasileira.

No dia 1º de setembro desse ano, os jornais noticiavam a prisão pela Polícia federal do governador, ex-governador e presidente do Tribunal de contas do estado do Amapá. A notícia se completava afirmando que

a máquina do Estado era dominada por uma quadrilha de altos funcionários que fraudavam 9 em cada 10 licitações, superfaturando contratos, cobrando e distribuindo as propinas abertamente...O valor desviado pode chegar a R\$ 820 milhões. O potencial de desvio de dinheiro público é maior na área de educação, que recebeu mais dinheiro da União. (NOGUEIRA; MENDES, 2.010, p. A4).

A dimensão do desvio e o nível de instância do poder envolvido na falcatura evidenciam uma prática que tem corroído despidoradamente o financiamento da educação.

Gestão na era da descentralização

Descentralização da gestão foi um dos pontos relevantes no processo de elaboração da Constituição de 1988. A concentração discricionária de poderes do Estado, promovida regime militar, transformara o país em um estado unitário, centralizado. A concentração de constrangimentos e coerção revelava-se tão asfixiante que inibia atividades elementares de gestão executiva do Estado. Contra essa paralisia institucional, a Constituição de 1988 reconstruiu o ideal federativo, devolvendo os direitos e obrigações aos diferentes membros da república federativa. A descentralização foi introduzida como uma forma de liberar os membros da União – estados, municípios e distrito federal – do peso institucional e da concentração abusiva do poder central. Os municípios, na condição de unidade básica da União foram elevados oficialmente e tornaram-se fundamentais na organização política e executiva do Estado. Adquiriram relevância inédita, com todas as profundas disparidades territoriais (alguns com área equivalente a duas vezes o território de Portugal, como Altamira, e outros com apenas 4 km²); populacionais (cidades com 11 milhões de habitantes, como São Paulo, e outros com apenas 1.000); e econômicas (municípios, em 2008, com PIB de 357,11 bilhões de reais, como São Paulo (SP) e São Miguel da Baixa Grande (PI), com 6,49 bilhões); pequenos municípios, como Jacareacanga, Pará, com PIB per capita de R\$1.721,00 e São Francisco do Conde, na Bahia, com PIB per capita de R\$ 288.370,00, por conta da refinaria de petróleo Landolpho Alves. O mosaico atual do municipalismo brasileiro demonstra as grandes diferenças políticas, sociais e educacionais. A autonomia ampliada no último vintênio, por meio de plebiscitos que elevaram pequenas circunscrições territoriais e pequenos núcleos populacionais à categoria de unidade autônoma da federação, consagrou a organização descentralizada da União em 26 estados e 5.565 municípios; reconhecidos, legalmente, como unidades significativas da federação. Ganharam responsabilidades e autonomia na gestão dos recursos de suas competências.

No campo da educação, vale lembrar a promulgação da Lei 9.394/96 sobre as Diretrizes e Bases da Educação, disciplinando os gastos com a educação nos seus artigos 70 e 71 e estabelecendo os princípios orientadores da gestão do ensino municipal nacional

nos artigos 11,18 e 97. A Emenda Constitucional 14/96 reordena a alocação de recursos para o ensino fundamental entre estados e municípios por meio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). O Fundef e depois o FUNDEB, trouxeram aportes parcimoniosos (DAVIES, 2001, 2003, 2004); não impediram a sonegação dos recursos (CALLEGARI, 1997); não coibiram a corrupção e os desvios de verbas da educação; corrigiram modestamente as desigualdades regionais e atenuaram distorções gritantes na distribuição de recursos entre municípios com população, território, renda e necessidades muito díspares.

A descentralização transferiu grande parte dos problemas de um poder centralizado para o âmbito local. Na maior parte dos casos, foram as elites locais que assumiram esse poder. Essas autoridades representavam um poder periférico no contexto da União, exerciam função residual nos centros de decisão, ficavam limitadas às questões administrativas. A descentralização revolucionou o quadro institucional no qual atuavam: provocou a livre administração de coletividades territoriais, reforçou os vínculos regionais e delegou domínios de intervenção, até então, assumidas pelas autoridades centrais do Estado. O papel dos eleitos locais transformou-se: os mandatos políticos de prefeitos e vereadores ganharam maior visibilidade e, pelo seu poder crescente, maior atratividade. A transformação institucional do poder local, entretanto, não foi acompanhada de uma estrutura capaz de exercer o controle das novas relações de poder e estabelecer a adequada regulação das diferentes frações de poder dos governos locais. Aqueles que tiveram maior capacidade de gestão ou tiveram possibilidade de criar uma organização democrática do poder local provocaram nova configuração de seu espaço territorial, elaboraram políticas públicas de grande alcance para as respectivas populações; outros municípios, principalmente, pequenas populações urbanas, ficaram expostas ao domínio privado de pessoas ou grupos que se apossaram de todas as instâncias de decisão e, em muitos casos, geriram o município e os seus recursos em proveito próprio. A descentralização trouxe um déficit de segurança quanto ao nível ético e de integridade das administrações locais. A corrupção ampliou suas formas e estratégias de apropriação do dinheiro público por meio dos mais sofisticados expedientes, penalizando de forma incisiva a educação fundamental e, depois, toda a educação básica.

Reações da sociedade civil

Uma experiência concreta, vivida por um grupo de cidadãos, pode ilustrar aspectos do novo cenário político produzido pela descentralização no âmbito municipal.

No ano 2000, um grupo de pessoas fundou uma associação, denominada Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarríbo) para desenvolver alguns projetos em um pequeno município do interior paulista. Logo, chegaram denúncias de corrupção na prefeitura e de nada adiantariam os projetos e boas intenções que seriam solapadas pela corrupção e mais ainda, favoreceriam e, até, consagrariam sub-repticiamente a corrupção reinante na prefeitura. As informações começaram a chegar até a associação, com denúncias de desvios de toda ordem,

especialmente na educação, sobre reformas inexistentes, baixa qualidade da merenda escolar, desvios de verbas da educação, etc. A associação assumiu a obrigação de intervir nesse processo e, após um árduo trabalho de mobilização social, política e jurídica, obrigou o prefeito à renúncia diante da iminência de sua cassação. Os integrantes da associação publicaram um texto sobre a experiência no livro “*O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*” (CHIZZOTTI, 2006), revelando os expedientes utilizados para burlar os balanços e ocultar as falcatruas com o dinheiro público. Os membros da associação - conscientes de que “a corrupção corrói a dignidade do cidadão, contamina os indivíduos, deteriora o convívio social, arruína os serviços públicos e compromete a vida das gerações atuais e futuras...(p.19) - consideram que ‘o combate às numerosas modalidades de desvio de recursos públicos, deve, portanto, constituir-se em compromisso de todos os cidadãos e grupos organizados que queiram construir uma sociedade justa e equilibrada’ (p.21); têm consciência de que somente vingam projetos de desenvolvimento social se os cidadãos conseguirem neutralizar a evasão de recursos públicos provocada pela corrupção.

O texto foi publicado, pela primeira vez em 2003. Foram distribuídas mais de cento e quarenta mil cópias impressas e igual número de cópias digitalizadas, que serviram de suporte para muitas iniciativas similares. A mídia deu ampla cobertura ao fato. A difusão provocou um grande número de cidadãos que, vendo ocorrer condições idênticas em seus municípios, criaram com apoio da Amarribo, associações semelhantes em todo Brasil. Hoje conta com uma rede de 195 associações, voltadas para o controle social da administração pública municipal, rede que se reúne em Encontro de Cidadania e Controle Social no município paulista de Ribeirão Bonito e contabiliza mais de 200 cassações entre prefeitos e vereadores flagrados por corrupção administrativa ou eleitoral.

Em 2010, membros da Associação, depois de participarem da Conferência Internacional da Transparência Internacional, realizada em Bangkok, deverão assumir a representação da Transparência Internacional no Brasil e sediar a realização do XV Congresso Internacional Anti-Corrupção, em 2012.

Todas essas associações, com grande esforço para subsistirem em meio a pressões de toda ordem, estão muito ativas, promovendo a educação política de cidadãos interessados em criar uma ética social que debele da vida pública, ou ao menos, iniba a expansão dos agentes corruptos. Muitas iniciativas têm sido feitas no sentido de coibir a corrupção da gestão pública. Uma das mais recentes foi legislação da “ficha limpa” capitaneada pelo Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral, com amplo apoio da Amarribo e da rede de associações congêneres. Outra iniciativa é o Programa de Fiscalização da Controladoria Geral da União, criado em 2003, com o objetivo de auditar as contas de municípios escolhidos por meio de sorteios públicos e fiscalizar, de forma isenta, as áreas municipais e estaduais quanto ao correto uso dos recursos públicos federais, visando inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da administração pública. Os resultados dessas fiscalizações mostraram a endemia da corrupção na gestão dos recursos federais repassados à administração municipal. Outras muitas iniciativas

da sociedade civil e do Estado podem ser enumeradas como confrontos contra uma “cultura” da corrupção na administração pública, todas com intuito de coibi-la, sabendo quanto ela gera o descrédito das instituições, provocam profunda indiferença pela vida política e deteriora a vida social das comunidades locais.

O preço da corrupção

A magnitude do malefício provocado pela corrupção é difícil de ser medido. A maior parte do dinheiro desviado fica oculta nos esquemas ilegais. Seu efeito perverso, porém, é o aprofundamento das desigualdades sociais, a privação de benefícios e dos direitos dos mais necessitados, tais como, o acesso e a promoção na vida escolar, a sonegação do transporte escolar adequado, da merenda, do material escolar necessário, e, muitas vezes, a exclusão efetiva de qualquer educação.

O Banco Mundial estima que o custo da corrupção é de 1 trilhão de dólares em uma economia de 30 trilhões. De acordo com a União Africana, a corrupção, direta ou indiretamente, consome recursos que chegam a representar 25% do PIB; na Índia, representa 20%; no México, 15% e não diferem muito as avaliações de economias emergentes (UNESCO, p. 39). O crime é pervasivo e afeta todos os serviços públicos, em particular, a saúde e a educação.

Um estudo da Fundação Getúlio Vargas indica que o Brasil perde 5% do PIB a cada ano por causa da corrupção pública, correspondendo a R\$ 130 bilhões, o que equivale a deixar de crescer 2% ao ano. O Estudo da FIESP anuncia que “O país perde R\$ 56 bilhões por ano com má gestão dos recursos da educação, resultado da corrupção, burocracia e políticas públicas inadequadas (ÁLVAREZ, 2010, p. A25).

Os bastidores das fraudes revelam um conjunto de tipificações penais, tais como corrupção ativa e passiva, peculato, prevaricação, concussão, tráfico de influência suborno, propinas, fraudes em licitações, funcionários e empresas fantasmas, notas fiscais frias, emprego irregular de verbas públicas, propinas para acobertar desvios, além do tráfico de influência, favorecimento, clientelismo, nepotismo, favorecimento ilegal, não uso de critérios legais, acompanhadas de cooptações, perseguições, ameaças e homicídios. Um levantamento da Polícia Federal revelava a existência de 30.000 processos oficiais, em andamento, contra desvios de recursos públicos: 13.799 por peculato; 3.649 por prevaricação; 3.292 por fraudes em licitações; 2.240 por corrupção ativa; 1.945 por concussão; 938 por emprego irregular de verbas públicas e 489 por tráfico de influência. A esses montantes pode ser acrescido um grande volume de ações que não puderam ser viabilizadas por faltas de comprovantes formais para instruir processos. Há fraudes de todos os tipos, declarou o presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Edgar Camargo Rodrigues “Leis existem. Tem a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Improbidade, tantas normas, mas sempre acham um jeito de burlar, porque o mau administrador tem mente criativa” (MACEDO, 22 fev. 2009 p.A7).

O Ministro da Justiça afirmava, em entrevista, que

O crime organizado não sobrevive sem a corrupção de autoridades estatais, de todos os níveis, de todos os poderes, que muitas vezes guardam conexão com o crime do colarinho branco. Dificilmente um crime se organiza em larga dimensão se não houver a conivência da parte do aparelho do Estado (CARDOZO, 12. dez. 2010)

Educação e corrupção

A corrupção na educação não é uma descoberta nova, mas tem sido ignorada pela área e pelas pesquisas educacionais. A relutância em tratar do tema pode dever-se à cultura da área de pesquisa e ao imaginário reinante nos ambientes educacionais. A Pedagogia, como conhecimento racional, nem sempre se construiu a partir de fatos. Houve um processo de romantização, que serviu e serve aos poderes reinantes, que reproduziu uma visão idealizada da Educação. ARROYO (2004) afirma que “as marcas de uma perversa e imoral estrutura econômica e social nos chegaram como tatuagens nos corpos e nas condutas dos próprios(as) alunos(as)” (p. 16)

Outra razão da relutância em tratar do tema da corrupção está na possibilidade de turvar a imagem da educação, tantas vezes acusada, indevida e devidamente, de gestão inepta, malversação de grandes fundos e do baixo resultado dos investimentos na área.

Há expectativa de que o controle dos recursos seja exercido pelos conselhos municipais para a educação - Conselho Municipal de Educação/ Conselho de Administração do Fundef - mas pesquisas já evidenciaram as limitações dos Conselhos: muitos subordinados diretamente ao executivo, por diversos expedientes de controle, que nada mais são que conselhos fictícios com função meramente homologatória das contas do executivo.

O relatório do Instituto Internacional para o Planejamento da Educação (*International Institut for Educational Planning – IIEP*) da UNESCO, após seis meses de pesquisas sobre questões de ética e de corrupção na educação no mundo (UNESCO - IIEP, 2007,), reconhece que ela é um fenômeno mundial, que desafia a sociedade e seus problemas não serão superados por iniciativas isoladas. A extensão e gravidade da questão requerem o concurso de vários setores da sociedade e do Estado (p. 24).

É difícil dimensionar o prejuízo provocado pela corrupção na educação. Os ardis empregados para acobertar as estratégias criminosas utilizadas para mascarar o uso dos recursos são feitos, de modo especial, com notas fiscais frias sobre construção, manutenção e reparos nas escolas, distribuição de equipamentos, moveis e materiais; transporte, textos didático-pedagógicos e literatura para-escolar. Todos os gastos excessivos e irregulares são comprovados mediante notas fiscais “frias”, que os encobrem e/ou mascaram. Os Tribunais de Contas, em geral, têm limitadas condições de identificar a existência das firmas e a legitimidade das notas fiscais emitidas; em muitos casos, não têm condições de contestar a falsa comprovação das contas, sem que haja alguma denúncia fundamentada. A aprovação formal das contas pelo Tribunal acaba sendo um aval de idoneidade, que gestores corruptos exibem, para continuar mantendo sua ação nefasta na vida pública

Porque iniciamos com o caso da prisão do governador e do vice-governador no Amapá? Ele é emblemático da corrupção: mostra que ela está presente nos municípios, mas contamina

todas as instâncias públicas do executivo, legislativo e judiciário; envolve governadores, prefeitos, deputados, vereadores, juízes, desembargadores, agentes burocráticos – uma extensa combinação de compromissos, da qual participam os agentes públicos, sempre compondo uma quadrilha, agindo em conluio criminoso, solapando os bens públicos, ameaçando e executando cidadãos que ousem denunciar seus crimes. No período inicial desse artigo, estava na pauta da mídia o assassinato de vereador na cidade de Analândia e de Guarujá no Estado de São Paulo, eliminados por denúncias de corrupção. Dia 11 de dezembro de 2010, ativistas de Ongs de combate à corrupção de todo Brasil, em caravana, reuniram-se em Analândia para cobrar dos órgãos de controle a fiscalização da administração municipal e apuração do vereador Evaldo Nalim, executado com sete tiros (ONGs cobram...2010,, p. A17); em Dourados, MS, a Corregedoria Geral do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) começava avaliar

as denúncias sobre propinas para autoridade do Tribunal de Justiça do Estado e para o governador reeleito André Puccinelli (Estadão, 28 de Nov de 2010, p. A21), denúncias surgidas na Operação Uragano de Polícia Federal quando 30 pessoas foram presas entre elas o prefeito de Dourados, Ari Artusi (sem partido), 11 dos 12 vereadores da Câmara Municipal de Dourados, o vice-prefeito, o presidente e vice-presidente da Câmara. Sob orientação e conhecimento da PF e Ministério Público, Passaia (ex chefe de gabinete do prefeito) gravou imagens e áudios dos acusados recebendo dinheiro resultante do esquema de corrupção (MACEDO, 2010, p. A21).

Na semana seguinte, noticiou-se que o Conselho Nacional de Justiça está processando 210 denúncias contra os desembargadores do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul (MACEDO, 2010, p. A13). Não se pode deixar de recordar também o caso de Paulo Bandeira, professor de artes e cultura, no município de Satuba, Alagoas, barbaramente assassinado e carbonizado em 2003, porque ousou imprimir o orçamento do município, destacando que a cota do Fundef, referente à formação de professores não tinha sido utilizada. Ele é um símbolo da luta contra a violência dos corruptos e da impotência de ações isoladas frente à extensão do problema.

Seria extenuante enumerar denúncias e casos de corrupção: os rumorosos episódios do mensalão do Dem, no Distrito Federal e tantos outros são demasiado constrangedores para qualquer cidadão; mas, muitos outros silenciados atos de corrupção continuam acontecendo nos rincões do Brasil para ruína da educação brasileira.

O relatório final do encontro da Transparência Internacional realizado em Bangkok, em outubro de 2010 traça, como estratégia para 2015, trabalhar com quase 130 países associados para construir com a sociedade civil uma “coalizão global contra a corrupção, envolvendo-se, com determinação e paixão, para alcançar objetivos comuns que possam gerar um impacto global” (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, p. 1). O apelo da Transparência Internacional é um convite desafiador para que os gestores formem uma ampla conjugação de esforços para, também com determinação e paixão, construam uma estratégia de ação que desarticule o poder dos corruptos e garanta a transparência efetiva dos dispêndios públicos com a educação. Incumbe aos educadores zelar pelo aprimoramento dos mecanismos de controle, mas, sobretudo, educar

para uma ética que impute aos cidadãos e desperte educadores e educandos para o compromisso de afrontar a corrupção e impor maior transparência na gestão pública. Sem isso, a gestão, por mais científica e eficiente que se pretenda; os recursos por mais abundantes que sejam; as teses e discursos por mais veementes que se proclamem; por mais que bradem contra a insuficiência de meios; sucumbirão diante da astúcia dos corruptos e sua argúcia na descoberta de estratégias para solapar os recursos para a educação.

REFERÊNCIAS

ÁLVAREZ, L. País perde R\$ 56 bilhões por ano com má gestão dos recursos da educação. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 07 nov. 2010, p. A25.

ARROYO, M. **Imagens Quebradas: trajetórias e tempos de alunos e mestres**. Petrópolis: Vozes, 2004.

CALLEGARI, C. **As verbas da educação**. A luta contra a sonegação de recursos do ensino público no Estado de São Paulo. São Paulo: Entrelinhas, 1997.

CARDOZO, J.E.M. Temos de parar de pensar em semideuses como gestores. Entrevista a Vera Rosa/ Brasília. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 dez. 2010. Nacional p. A10

CHIZZOTTI, A; CHIZZOTTI, J.; IANHEZ, J. A.; TREVISAN, A. M; VERILLO, J. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. 4. ed. São Paulo: Ateliê Editorial, 2006.

DAVIES, N. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

DAVIES, N. O financiamento da educação no governo Lula: O “ajuste fiscal” continua. **Universidade e Sociedade**, nº 30, jun 2003. Disponível em: www.redefiniciamento.ufpr.br/nic2.htm Acesso em 15/12/2010

DAVIES, N. O financiamento da educação e seus desafios. São Paulo: Centro Universitário Nove de Julho, **Eccos**, 2004.

MACEDO, F. Há fraudes de todos os tipos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 fev. 2009, p. A7.

MACEDO, F. CNJ vai discutir ‘farra das propinas’ de Dourados. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 nov. 2010, p. A21.

NOGUEIRA, R; MENDES, V. PF prende governador, ex-governador e presidente do TCE do Amapá. **Estado de São Paulo**. São Paulo, 11 set. 2010. Nacional, p. A4

OLIVEIRA, J. N. de. CNJ apura 210 denúncias contra desembargadores de MS. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 05 dez. 2010, p. A13.

OGNs cobram apuração de crime em Analândia. **Estado de São Paulo**. São Paulo, 11 dez. 2010. Nacional, p. A17

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Transparency International strategy 2015**; The global coalition against corruption. Final draft. 12 out. 2010.

UNESCO. International Institut for Educational Planning (IIEP). . **Corrupt schools, corrupt universities: What can be do?** Par Jacques Hallak et Mureil Poisson UNESCO. International Institut for Educational Planning, 2007. Disponível em: http://www.unesco.org/iiep/PDF/pubs/synth_ethics.pdf Acesso em: 03 dez. 2010