



Edição especial: Educação e controle

Ano XX boletim 02 - Abril 2010

SUMÁRIO

EDIÇÃO ESPECIAL: EDUCAÇÃO E CONTROLE

Apresentação da Edição especial: Educação e controle

| | |
|--|-----------|
| <i>A atuação do Controle Interno do Poder Executivo Federal e a qualidade da Educação</i> | 3 |
| 1. O que é Controle Interno? | 4 |
| 2. Os programas federais da Educação Básica e a atuação da Controladoria-Geral da União | 11 |
| 3. Controle e Educação - Uma reflexão | 15 |
| 4. Anexo | 19 |

EDIÇÃO ESPECIAL: EDUCAÇÃO E CONTROLE

APRESENTAÇÃO

*Danusa da Matta Duarte Fattori¹
Marcus Vinicius de Azevedo Braga²*

A ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

O Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação a Distância/TV Escola/Programa Salto para o Futuro e em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU/PR), apresenta a edição especial “Educação e Controle”.

Na busca de uma reflexão sobre a importância do Controle dos recursos públicos na área da Educação Básica, esse tema é trazido à discussão neste programa, para a sensibilização dos professores sobre essa questão, tão crucial em uma sociedade democrática.

A proposta da edição especial é, ao trazer a questão do Controle aos docentes, permitir que esses entendam a importância dessa componente na gestão escolar, principalmente a democrática, percebendo o que

cabe a cada membro da comunidade escolar na tarefa de garantir a boa aplicação dos recursos públicos na Educação Básica.

O objetivo primordial da série é “apresentar a questão do Controle dos recursos públicos na área da Educação como um elemento essencial para uma Educação para todos e de qualidade”.

INTRODUÇÃO

O nosso país alternou, em sua história republicana, períodos de totalitarismo e de democracia. Essas alternâncias apresentaram a questão do Controle como uma forma de dominação do cidadão pelo Estado autoritário, cerceando seus direitos e a sua liberdade.

Passados mais de 20 anos de democratização do nosso país, em uma fase de consolidação dessa relação do Estado com o cidadão, algumas questões amadureceram como características intrínsecas da Democracia. Uma de-

1 Analista de Finanças e Controle - CGU/SFC/DS/DSEDU II. Consultora da Edição Especial.

2 Analista de Finanças e Controle - CGU/SFC/DS/DSEDU II. Consultor da Edição Especial.

las é o Controle, que garante que as ações do mandatário popular, representado pelo governo eleito, revertam na prática para esse mesmo povo que o elegeu. O Controle é a componente democrática que impede os desvios no atendimento das demandas populares, apresentadas nas políticas públicas.

No campo educacional, em um cenário em que os nossos municípios assumiram maior relevância, o Controle se reveste de grande importância, já que os recursos descentralizados pela União são geridos em um ente estranho a esse, mas com a finalidade definida por esta mesma União, dentro de políticas educacionais nacionais, de grande abrangência.

Toda essa discussão ainda é recente no campo das políticas públicas e da gestão da Educação Básica, restrita por vezes aos Ministérios e Universidades e distante dos professores e diretores de escolas, que vivem o cotidiano da gestão dos recursos federais voltados à Educação e, portanto, têm muito a contribuir com esse debate.

Assim, procura-se com este texto apresentar a fundamentação dessa temática com os professores, para que, no convívio com os resultados da gestão, mergulhem na essência dos processos ali desencadeados, para que, entendendo-os, possam contribuir com a perseverante tarefa de utilizar os recursos da educação com o máximo de benefício, na

busca de reverter as imensas dívidas sociais que nosso país guarda nesse campo.

1. O QUE É CONTROLE INTERNO?

1.1 O que é Controle?

O Controle é uma atividade inerente ao ser humano. Desde que nascemos estamos submetidos a alguma atividade de controle: temos horários para a alimentação, cuidados pessoais, medicamentos, etc. Posteriormente, além do controle exercido pelos pais, passamos ao controle exercido pela escola e, mais tarde, passamos também a controlar (por exemplo, nossas contas, nossos alunos...). Portanto, ao atingirmos a fase adulta, controlamos e, ao mesmo tempo, somos controlados. Com a Administração Pública não é diferente. O controle faz parte das suas atividades, é indissociável da própria administração, que controla e, ao mesmo tempo é controlada. Mas, afinal, o que é controlar? Controlar é acompanhar um processo, para verificar se seu desenvolvimento está de acordo com o esperado, se os objetivos estão sendo alcançados. Segundo o Dicionário Aurélio, controle significa: *“Fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos ou sobre produtos, etc., para que tais atividades, ou produtos,*

E por que importa para a Administração que suas atividades sejam desenvolvidas de acordo com as normas preestabelecidas?

Basicamente porque a Administração se utiliza, a fim de desenvolver suas atividades, de recursos públicos, recursos, portanto, que são arrecadados dos cidadãos e, como tal, devem ser usados para o bem de todos: essa é a principal regra da qual todas as demais decorrem. Embora o passado recente do país tenha contribuído, de certa forma, para o desgaste da palavra controle, podemos concluir que o controle é fundamental para o sucesso das políticas públicas e, conseqüentemente, para o desenvolvimento do país. Afinal, as políticas públicas consistem na maneira elaborada pelo governo para responder aos problemas enfrentados pela sociedade e para promover o seu progresso. Conforme explica Saravia (2006, p.29), política pública, de acordo com uma perspectiva mais operacional,

(...) é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Para tanto, as esferas governamentais precisam cumprir uma série de etapas (SARAVIA, 2006) que começam pela análise da situação social até chegar à identificação de um problema, por exemplo, o analfabetismo, que precisa da atuação do Estado para ser

resolvido. Posteriormente, seleciona-se a alternativa mais adequada para a resolução do problema, passando-se para a fase da implementação, ou seja, a fase de preparação para a execução da política pública que é o momento seguinte, em que a política é posta em prática por meio de programas e ações governamentais, no caso específico do problema do qual estamos tratando, o Programa “Brasil Alfabetizado”. Paralelamente à execução, ocorre o processo de supervisão, que tem como finalidade o fornecimento das informações necessárias para que se tomem medidas com o propósito de efetuar eventuais correções e assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos. Finalmente, atinge-se a etapa da avaliação, que consiste na mensuração e na análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, isto é, a verificação dos resultados alcançados. No que diz respeito ao programa Brasil Alfabetizado, que serviu aqui como exemplo, a pergunta seria: o programa conseguiu reduzir significativamente a quantidade de analfabetos do país?

E qual é o papel do controle? A atividade de controle se faz presente em todas as etapas das políticas públicas, mas seu papel principal é atuar nas etapas de execução, acompanhamento e avaliação, fiscalizando a aplicação dos recursos e avaliando o cumprimento das metas e o alcance dos resultados dos programas de governo. Cabe, portanto, ao Estado, como garantidor de direitos so-

ciais, materializados pela sua atuação nos programas governamentais, garantir que a sua atuação atinja as finalidades planejadas e, ao mesmo tempo, avaliar esses resultados, buscando correções de rumos.

Essa atividade de Controle também está prevista no Art. 70 da nossa Constituição:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

No mesmo artigo, em parágrafo único, a nossa Constituição consagra o dever dos gestores públicos de prestarem contas de seus gastos, de modo que a sociedade exerça também o seu papel de controle.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumiu obrigações de natureza pecuniária.

Prestar contas é um princípio republicano, de acordo com o qual os governantes

(gestores) prestam contas aos titulares do poder (povo) do que eles têm feito com os recursos a eles confiados.

Voltados para atender às finalidades públicas, ao bem comum, os gastos públicos devem ser devidamente controlados e fiscalizados, sob o risco de causar prejuízo aos cidadãos e de o governo não atingir os objetivos traçados nas políticas públicas, pelos representantes desse mesmo povo. Para exercer essa função de controle, os Entes (União, Estados e Municípios) devem dispor de estruturas sobre as quais teceremos alguns comentários a seguir.

1.2 Mas, afinal, quem pode exercer o controle dos gastos públicos em nosso país?

O controle dos gastos públicos pode ser feito pela sociedade, pela própria Administração pública, pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas.

1.3 Como a sociedade pode exercer o controle dos gastos públicos?

A sociedade pode exercer esse controle pelo chamado Controle Social ou Controle Democrático. A expressão “Controle Social” é polissêmica. Durante muito tempo serviu para explicar, no âmbito da sociologia,

aquele controle que a comunidade exerce sobre grupos menores, o acompanhamento do cotidiano, fenômeno muito comum nas pequenas comunidades.

Entretanto, no Estado Democrático de Direito, tudo tem limite. E esse limite é dado pelo cidadão. Na reforma democrática do Estado Brasileiro, tendo como principal marco a Constituição Federal de 1988, o termo Controle Social adotou outra semântica, mais amigável, ligada não a um Estado opressor do indivíduo e sim ao controle do Estado pelo Cidadão. O Controle Social, chamado por muitos de “Controle Democrático”, busca, pela participação da comunidade, acompanhar a atuação estatal, para que ela se dê em prol daquela comunidade. É um instrumento de participação social e de coibição da corrupção, a partir do momento em que a sociedade organizada vigia, mais próxima da execução, a utilização dos recursos públicos pelos seus representantes eleitos. Ao detectar irregularidades, cabe, pois, ao Controle Social denunciar estas aos órgãos de Controle Interno e Externo.

O modelo de Controle Social adotado no Brasil tem o formato de conselhos, órgãos definidos legalmente e que funcionam como instrumento da atuação da comunidade, na

materialização do Controle Social. A palavra Conselho

(...) vem do latim Consilium. Por sua vez, consilium provém do verbo consulo/consultare, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom-senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido (CURY, 2000, p. 47).

Como uma *Ágora*³ moderna, os conselhos são lugares de voz e vez da população, na moderna *Accountability*⁴ horizontal. Esses espaços de debate assumem uma forma própria quando da gestão de recursos federais repassados aos municípios, fruto do processo de municipalização inaugurado pela Constituição Federal vigente. Chamados de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), eles existem na área da Educação para controle e acompanhamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), sendo este último conselho responsável também pelo acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do

3 *Ágora era a praça principal na constituição da pólis, a cidade grega da Antiguidade clássica.*

4 *Accountability é um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Outro termo usado numa possível versão portuguesa é responsabilização.*

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-PEJA.

Com o fenômeno da Municipalização, fez-se necessário, nas ações sociais descentralizadas, pela sua relevância e capilaridade, em um país de dimensões continentais, um Controle Social que auxiliasse o órgão central repassador de recursos na responsabilidade da fiscalização mais amíúde desses recursos, como instância representativa, de acompanhamento da gestão e de encaminhamento de denúncias. Esses conselhos trazem em si a paridade entre a prefeitura e a comunidade como característica fundamental e a atuação precípua no aspecto da conformidade da aplicação dos recursos públicos, envolvidos com questões por vezes extremamente técnicas, o que demanda capacitação de seus membros.

Diferente dos Conselhos Municipais de Educação, a atuação dos CACS está voltada eminentemente para a execução dos programas, seja pela verificação das contas e dos processos de aquisição, seja pela verificação *in loco* dos resultados do programa, cuidando para que as crianças tenham merenda ou que o transporte escolar utilizado seja adequado,

por exemplo. Presente na quase totalidade de municípios, estes conselhos hoje são uma realidade, merecendo cada vez mais estudos sobre a sua atuação e natureza e necessitando cada vez mais da participação dos cidadãos, interessados no desenvolvimento de suas comunidades, para o seu fortalecimento e cumprimento da sua missão.

Sob o ponto de vista da execução pela Administração Pública, o controle pode ser dividido em controle externo e interno.

Controle Externo: O Controle Externo é a fiscalização dos gastos públicos e a apreciação das prestações de contas dos responsáveis pela coisa pública por um órgão que se encontra fora do âmbito no qual o fiscalizado está inserido (CHAVES, 2007, p.9). Ou seja, no caso dos Poderes, quando um órgão de fora do Poder Executivo, por exemplo, a Câmara dos Vereadores, fiscaliza esse Poder Executivo, ali ele figura como Controle Externo. Esse controle é exercido, no nível da União, pelo Congresso Nacional com o Apoio do Tribunal de Contas da União e no nível Estadual e Municipal pelos Legislativos com auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais/Tribunais de Contas Municipais e Tribunais de Contas dos Municípios⁵. Esse modelo de Controle Externo se baseia na es-

5 Há, no Brasil, dois Tribunais de Contas Municipais: O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, tendo em vista que a abertura de novos tribunais de contas foi vedada pela Constituição Federal de 1988. Quanto aos Tribunais de Contas dos Municípios, órgãos estaduais responsáveis pelo julgamento das contas dos municípios, embora sejam permitidos pela nossa Constituição, existem apenas nos estados da Bahia, Ceará, Pará e Goiás.

trutura de divisão de poderes proposta por Montesquieu (CHAVES, 2007, p.9), de acordo com a qual o Estado é dividido em três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), cabendo a cada poder controlar os demais a fim de evitar desequilíbrios, em um processo de freios e contrapesos.

Controle Interno: O Controle Interno é aquele que existe dentro do próprio Poder. Dada a importância do Controle, principalmente nos aspectos de prevenção de falhas e garantia do atingimento dos objetivos, ao próprio poder interessa ter mecanismos para controlar a sua estrutura e a execução de seus programas.

A Constituição Federal define o papel do Controle Interno, no art. 74:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de

crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Como se pode observar, ao Controle Interno cabe avaliar o desenvolvimento e os resultados da gestão, os aspectos de legalidade e apoiar as demandas do Controle Externo. O Controle Interno, portanto, é uma ferramenta muito próxima da Gestão e, como tal, é o mais apto a auxiliar o gestor na correção de rumos dos programas e ações implantados por eles:

O controle interno - ou controle administrativo - é, antes de tudo, a segurança do administrador. É fundamental, em primeiríssimo lugar, para o gestor público, por que este responde, com seus bens e a sua reputação, pelos atos que realiza e deve, portanto, praticá-los com toda segurança possível. Portanto, o administrador precisa de controle em todos os níveis e de forma prévia, de modo a dar suporte a todos os seus atos decisórios (Castro, 2008, p. 54).

Desse modo, a preocupação com o Controle, como um componente da gestão, é fundamental e aí está a grandeza do trabalho do Controle Interno: participar, direta ou indiretamente, de todas as etapas das políticas públicas, contribuindo para que estas alcancem o seu objetivo. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, com um Estado

com complexas estruturas e com dívidas sociais incontáveis, esse papel é fundamental.

No Brasil, a história do Controle Interno da Administração Pública Federal ainda é bastante recente. Com início em 1914, quando foram implantadas técnicas de contabilidade na área pública, com padronização de registros (POUBEL, 2008), passou por diferentes etapas até que em 1994, após o impeachment do Presidente Collor, ganhou um formato mais voltado para a prevenção e correção dos problemas da Administração e, em 2003, passou a contar com um órgão, a Controladoria-Geral da União, ligada diretamente à Presidência da República, comandada por um Ministro de Estado: O Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

1.4 A Controladoria-Geral da União

No âmbito do Poder Executivo Federal, portanto, o Controle Interno é organizado de forma sistêmica, por meio do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. A Controladoria-Geral da União (CGU) exerce, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle do Poder Executivo Federal (Órgãos Setoriais e Unidades Setoriais), prestando a orientação normativa necessária.

A CGU é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, se-

jam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

Tamanha complexidade na estrutura de controle se torna necessária pelo grande volume de recursos administrados pelo Poder Executivo Federal, boa parte dos quais distribuídos aos municípios em decorrência do modelo descentralizado das políticas públicas e principalmente pelo aspecto estratégico, em face da importância das políticas públicas sociais conduzidas pelo Governo Federal, ainda que a execução seja efetuada pelos Estados e Municípios.

A atuação da CGU na condução das ações de controle se dá com base nas seguintes linhas: acompanhamento sistemático, acompanhamento permanente de gastos, Sorteio Público de Estados e Municípios, Auditorias Anuais de Contas, Operações Especiais e Atendimento a Demandas Externas. Cabe também à CGU combater a corrupção e promover a transparência pública. No que tange especificamente à transparência pública, ressalta-se a existência do site na internet ***www.portal-datransparencia.gov.br***, criado e administrado pela Controladoria-Geral da União, por meio do qual é possível a qualquer pessoa verificar como e onde estão sendo aplicados os recursos públicos federais.

Diariamente, diversas denúncias são enviadas à CGU, relativas à gestão de recursos federais. Cidadãos que se sentem prejudicados por serviços que não são prestados a contento, pelo descumprimento de normas, pelo desvio de recursos públicos buscam essa instância de fiscalização que, com base nessas informações, se empenha para tornar a atuação estatal cada vez melhor e mais adequada às necessidades e desejos da população, visando ao fortalecimento da democracia e da cidadania.

A CGU tem a sua sede em Brasília, Capital Federal, e dispõe de órgãos regionais nas capitais de todos os Estados da Federação. No que tange ao Controle dos Programas da área de Educação, atualmente essa ação é efetuada pela Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educação I e pela Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educação II, ambas lotadas na Diretoria de Auditoria da Área Social da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC.

2. OS PROGRAMAS FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA E A ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

2.1 Descentralização de recursos federais

A Constituição de 1988 trouxe um diferencial na execução das políticas do nosso país, em especial as sociais. Com a definição dos

municípios como Entes, assim como os Estados e a União, o nosso regime federativo estabeleceu a execução de diversas políticas, antes centralizadas na União, pelos municípios. Dessa forma, atualmente, esse modelo se aplica a vários programas, que preveem a distribuição de recursos pelos mais de 5.500 municípios do país, gerando a necessidade de prestação de contas junto ao gestor federal e, conseqüentemente, um controle que garanta àquelas populações destinatárias desses recursos que eles sejam empregados da maneira correta, de acordo com as políticas públicas elaboradas pelo Governo Federal, beneficiando aquelas comunidades e permitindo o avanço da educação em um país com um cenário ainda tão desigual.

2.2 Principais programas federais voltados à Educação Básica

Segundo a Constituição Federal,

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Cabe, portanto, à ação estatal, entre outras atribuições, ações de apoio ao aluno, envolvendo o fornecimento de material didático, transporte escolar, alimentação e outras ações supletivas. Nesse sentido, a União, por intermédio de uma Autarquia, o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE, em diversos programas custeados por recursos federais, provê, em parceria com os Estados e municípios, essas demandas.

Desse modo, apesar de a Educação Básica ser de responsabilidade dos Estados e Municípios, a Constituição Federal prevê uma ação suplementar da União, na busca de garantir uma qualidade mínima. Como consequência, muitos dos investimentos em educação dos municípios, principalmente nas áreas de apoio material ao aluno (transporte, alimen-

tação) são custeados por recursos federais.

A Controladoria-Geral da União atua no Controle desses programas mais relevantes, por meio de ações sistemáticas, de cunho de avaliação dos programas e em ações assistemáticas, basicamente motivadas por denúncias e na ação do Programa de fiscalização a partir de sorteios públicos⁶. Essas ações visam atuar sobre a gestão do Programa no município, verificando o atendimento das comunidades pelo gestor municipal. Os principais programas hoje acompanhados pela CGU são:

A) Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae):

Seu objetivo é atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como promover a formação de hábitos alimentares saudáveis;

B) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE):

Tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às esco-

6 No programa de sorteios públicos da CGU, realizado a uma média de três por ano, estando atualmente na sua 30ª versão, são sorteados em ato público, em Brasília, com o apoio da Gerência de Loterias da Caixa Econômica Federal, 60 municípios, daqueles que possuem menos de 100 mil habitantes. Esses municípios, pela baixa materialidade de seus recursos geridos, não seriam habitualmente selecionados em processos normais de amostragem para auditoria, apesar da relevância dos programas federais nesses municípios e, em última instância, na vida daquelas pessoas.

las públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público;

C) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb:

Tem por objetivo custear as despesas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica, envolvendo pagamento de professores, transporte escolar, construção e reforma de escolas, material didático, entre outras;

D) Programa Nacional do Livro Didático (PNLD):

Seu objetivo é prover as escolas das redes federal, estadual e municipal e as entidades parceiras do programa Brasil Alfabetizado com obras didáticas de qualidade;

E) Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate):

Tem o objetivo de garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do Ensino Fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios; e

F) Convênios:

Convênios relativos a Programas diferentes dos citados acima, visando à construção de creches, pagamento de bolsas-auxílio, apoio à informatização de escolas, entre outros.

Esses programas foram selecionados pela CGU para serem acompanhados de forma mais ostensiva por terem a sua execução descentralizada, o que demanda uma maior ação do Controle, e por atenderem aos critérios de relevância (importância), materialidade (volume de recursos) e criticidade (risco).

Controlar os recursos destinados à Educação consiste em uma forma de garantir, por meio de mecanismos participativos ou não, o êxito dessas políticas públicas. Afinal, as demandas populares percorrem um longo caminho que começa com a percepção de um problema, passa, muitas vezes, pelo clamor da comunidade até chegar aos seus representantes que elaboram uma resposta a essa demanda no plano concreto: os programas e ações de governo. Esse caminho, permeado de lutas e escolhas, culmina com a execução da política pública. Qualquer desvio nessa execução pode afetar a qualidade e até ferir as possibilidades de universalização das ações desenvolvida, comprometendo, conseqüentemente, o alcance dos seus objetivos e, em última análise, o atendimento às necessidades da população.

2.3 Análise das principais constatações observadas nos programas

Por meio do acompanhamento e da fiscalização desses programas realizados pela Controladoria-Geral da União, ao longo dos anos, identificaram-se as irregularidades que se apresentam com maior frequência nas ações, como apresentado no Anexo.

Primeiramente, é importante ressaltar que a atuação fiscalizatória não se prende apenas à verificação formal dos documentos na aplicação dos recursos. As inspeções realizadas pela CGU são norteadas para a verificação da eficácia da aplicação dos recursos, ou seja, a constatação de que os alunos e professores estão realmente recebendo os benefícios custeados pelos recursos públicos. Essa visão de controle finalístico deve nortear também as ações de Controle Social desenvolvidas pela comunidade, no sentido de romper a visão apenas burocrática de controle, na busca de um acompanhamento da gestão que verifique o real atendimento das demandas da comunidade.

Observa-se que a maioria dos programas concentram irregularidades na execução das licitações e dos contratos, instrumentos para a escolha do fornecedor e acompanhamento da fiel execução dos produtos e serviços contratados, o que traz como consequências obras fantasmas, superfaturamento e serviços prestados de forma deficiente.

Pode-se verificar também que as fiscalizações da CGU apontam uma tímida atuação dos Conselhos de Controle Social, o que fragiliza a gestão do programa pela inexistência de acompanhamento dos gestores municipais por representantes da população.

Destaca-se a presença de problemas na gerência dos programas e a aplicação de recursos em finalidades diversas do objetivo. Os problemas de gerência favorecem o desperdício de recursos e a prestação de serviços de maneira deficiente. A aplicação de recursos em finalidade diversa priva a educação de recursos já escassos, direcionando-os, geralmente, para objetos de retorno mais rápido e com finalidades eleitoreiras.

As constatações apuradas pela CGU na área da Educação, de um modo geral, indicam a evasão de recursos destinados à educação, o que afeta profundamente os avanços pretendidos com os investimentos públicos nessa área. Em que pese o fato de ser extremamente defensável a importância da revolução dos conceitos educacionais vigentes para a concretização das mudanças necessárias à Educação Nacional, é inegável que, sem os aspectos objetivados da Educação, como o apoio material, por mínimo que seja, faz-se impossível qualquer ação educacional de qualidade, conservadora ou não. A gestão adequada desses recursos, sem desvios ou fraudes, garante a presença desse suporte material, o que favorece um melhor desen-

volvimento das atividades de ensino-aprendizagem e toda a conjuntura que as cerca.

Cabe registrar, por fim, que a utilização do aparato organizacional-financeiro da Educação para outras finalidades, o que caracteriza desvio de recursos públicos, além do ônus de privar a Educação desses recursos, com o avanço da instauração de processos corruptos na administração pública local, modifica o foco de ação dos administradores, que passam a visar às melhores formas de auferir lucros ilícitos e favorecer fornecedores, direcionando os empreendimentos para ações lucrativas na lógica da corrupção e, frequentemente, estranhas às demandas reais da comunidade escolar.

3. CONTROLE E EDUCAÇÃO - UMA REFLEXÃO

3.1 A questão da gestão e da Educação

Embora o Estado brasileiro, nos últimos 50 anos do século passado, tenha estabelecido as bases dos seus sistemas de Controle Interno buscando pautar essa atuação pela valorização dos ideais democráticos, possivelmente por ser oriundo do campo contábil, a relação entre controle e educação ainda não é clara para grande parte da população, até mesmo por parte dos estudiosos, o que se conclui com base na constatação da carência de produção acadêmica enlaçando essa

temática à Educação nacional. A despeito disso, esse controle é um componente da gestão e dela não pode ser dissociado.

De forma empírica, observamos que a má gestão de recursos destinados à educação interfere na qualidade desta. Os recursos federais, como visto, se destinam à melhoria da qualidade pelo aporte de material didático, equipamentos e laboratórios e atua diretamente sobre a evasão escolar, quando aplica recursos na alimentação e no transporte escolar.

Quando esses recursos são desviados, direcionados de uma finalidade pública para um fim privado, pela ação corrupta ou mesmo apenas equivocada de gestores, as demandas do cidadão deixam de ser atendidas, na proporção dos recursos desviados.

Essas falhas na gestão dos recursos educacionais se alojam e se perpetuam, desmotivando os professores, prejudicando o desenvolvimento intelectual e cultural dos alunos, condenando-os a uma vida com menos perspectiva de futuro (TREVISAN, 2003, p.20). Sem suporte material, com transporte escolar deficiente, com alimentação intermitente, a evasão escolar aumenta e também o trabalho infantil, causando prejuízos a diversas gerações daquelas comunidades.

No que tange à qualidade do ensino, entendida esta não apenas como a mera trans-

missão de informações a serem medidas por avaliações e sim como a possibilidade de os educandos aprenderem a viver com a maior plenitude que a história possibilita (PARO, 2007, p. 21), esta será afetada não só pelos aspectos didáticos materializados pelos livros e laboratórios, mas também pelos efeitos maléficos na autoestima de comunidades inteiras que não se perceberão como sujeitos capazes de atuar e alterar seus destinos, o que marcará negativamente toda a história de vida daquelas gerações de crianças e jovens, influenciando os seus referenciais de cidadania e a sua relação com o mundo que as cerca.

A gestão deficiente de recursos educacionais provoca efeitos sobre a relação dos discentes com a coisa pública e a percepção deles do Estado, já que, na maioria das famílias, a escola, junto com a Igreja, representa o primeiro ambiente externo de formação de personalidade daqueles indivíduos.

Por fim, a questão da gestão de recursos afeta um direito social fundamental do indivíduo, que é o direito à educação. A concretização de direitos sociais depende da intervenção estatal (ROJAS COUTO, 2008, p. 48) e a má gestão pública priva os indivíduos da materialização desses direitos, demandando dos agentes envolvidos no processo, ou seja, pais, professores, alunos e movimentos sociais, a luta pela conquista e garantia desses direitos.

3.2 A importância da participação

O Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001) traz, como um de seus objetivos, a:

(...) democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Da mesma forma, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) apresenta como princípio do ensino nacional a gestão democrática do ensino público, assim como assevera mais detalhadamente sobre esse assunto nos artigos seguintes:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram pro-

gressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

De acordo com essas normas, portanto, a gestão dos sistemas de ensino, e aí se inclui a gestão dos recursos da educação, deve ser feita com a participação popular. Seja efetuando denúncias, acompanhando a execução de obras ou mesmo apontando os aspectos que devem ser priorizados, a participação da comunidade diretamente envolvida é fundamental para que a gestão de recursos educacionais reverta para o benefício daquela comunidade.

A comunidade escolar pode ajudar o Controle Interno, dada a sua presença cotidiana na gestão, assim como o Controle Interno pode auxiliar a comunidade escolar, na sua atuação fiscalizatória, muitas vezes motivada por essa própria comunidade, fiscalizando, com seus técnicos, os detalhes da gestão dos recursos educacionais e fornecendo suporte técnico para que o controle social se dê.

Essa atitude de zelo pelos recursos públicos é um dos pilares de uma sociedade democrática e a participação deve ser um valor incentivado no ambiente escolar. Muitos condicionantes, como a falta de tempo disponível, questões culturais e a falta de mecanismos de participação (PARO, 1997, p. 54) podem prejudicar o envolvimento da comunidade e

possibilitar desvios na gestão. É preciso, no entanto, que os agentes envolvidos no processo educacional - pais, professores, alunos, funcionários - busquem os espaços já existentes, como os conselhos, e tenham uma atitude participativa, utilizando a internet e outros meios de comunicação, cobrando e verificando, percebendo e denunciando as falhas na gestão que demandam atuação dos órgãos de controle.

Em todos os países, em todas as épocas, desde que as pessoas delegaram a um gestor a condução de uma parte de suas vidas e de seus recursos, ali passou a ocorrer a possibilidade de desvios e a necessidade de controles. Com a Educação, uma parte fundamental da vida de todos os seres humanos, não ocorre de maneira diversa e, por isso mesmo, carece de ação diuturna dos órgãos do controle e do patrocínio incansável dos cidadãos, combatendo aqueles que desviam os recursos coletivos (públicos) para atender a interesses individuais (privados).

O sonho de ver a Educação do país atingir o nível desejado por todos passa por essa luta. A luta de garantir a correta aplicação dos recursos provisionados, por escolas dignas, por salários condizentes, por material adequado. Esses são tijolos que ajudam a construir a educação de qualidade com a qual todos sonhamos, afinal, como disse Paulo Freire, *“é preciso conduzir essa utopia verdadeira, entre a tensão da denúncia de um presente que*

não nos atende e o anúncio de um futuro a ser criado, construído por nós, homens e mulheres (1992, p.91)”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 17.nov.2009.

_____, Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: < <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 17.nov.2009.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Legislação, Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 17.nov.2009.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria e Controle Interno na Administração Pública**. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle Externo da Gestão Pública** - 2ª edição- Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2009.

CURY, Carlos R. Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S.C.; AGUIAR, M. A. (orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Editora Ática, 1997.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo : Editora Ática, 2007.

ROJAS COUTO, Berenice. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3^ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SARAVIA, Enrique (Org.). **Políticas públicas; Coletânea** - Vol.I. Brasília: ENAP, 2006.

TREVISAN, Antônio Marmo et alli. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. Cotia: Ateliê Editorial, 2003.

EDIÇÃO ESPECIAL - EDUCAÇÃO E CONTROLE - CGU

A Edição especial *Educação e Controle*, realizada em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU/PR), busca uma reflexão sobre a importância do Controle dos recursos públicos na área da Educação Básica. A proposta é permitir que os docentes entendam a importância do controle social na gestão

escolar, principalmente a democrática, percebendo o que cabe a cada membro da comunidade escolar na tarefa de garantir a boa aplicação dos recursos públicos. O objetivo primordial da edição especial é apresentar a questão do Controle dos recursos públicos na área da Educação, como um elemento essencial para uma educação para todos e de qualidade. A Edição especial *Educação e Controle* será veiculada no programa Salto para o Futuro/TV Escola no dia 16 de abril de 2010.

Acesse os sites relacionados à Educação e controle:

Veja os principais programas federais na área de Educação em:

<http://www.fnde.gov.br/>

19

Saiba como são aplicados os recursos federais na área de Educação acessando:

<http://www.portaltransparencia.gov.br/>

Conheça os relatórios das fiscalizações na área de Educação efetuadas pela CGU nos municípios em:

<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp>

ou acesse

<http://www.cgu.gov.br/>

e clique:

“Sorteios: fiscalização de estados e municípios”.

Denuncie as irregularidades na aplicação de recursos públicos na área de educação em:

<http://www.cgu.gov.br/Denuncias/>

ANEXO

| CONSTATAÇÕES | PNAE | PDDE | FUNDEB | PNLD | PNATE | Convênios |
|---|------|------|--------|------|-------|-----------|
| Atuação deficiente do conselho de controle social | X | | X | | X | |
| Ausência de pesquisas de preços nas aquisições realizadas | | X | | | | |
| Ausência de tombamento dos bens adquiridos | | X | | | | |
| Condições inadequadas de preparo/armazenamento/transporte/oferta da merenda. | X | | | | | |
| Deficiência no gerenciamento/acompanhamento do programa por parte da escola/Estado/Município. | | X | | X | | |
| Desconhecimento por parte dos professores do Programa | | X | | | | |
| Despesas realizadas incompatíveis com o objetivo do programa | | X | X | | | |
| Documentação irregular dos veículos/condutores utilizados para o transporte de alunos. | | | | | X | |
| Existência de alunos sem livros e livros em estoque | | | | X | | |
| Falhas na execução dos contratos | | | X | | X | X |
| Falhas na execução das licitações | X | | X | | X | X |
| Falhas nos pagamentos e movimentações financeiras dos recursos | | | X | | X | X |
| Falta de fornecimento de merenda escolar. | X | | | | | |
| Utilização de veículos inadequados para o transporte de alunos | | | X | | | |

Presidência da República

Ministério da Educação

Secretaria de Educação a Distância

Direção de Produção de Conteúdos e Formação em Educação a Distância

TV ESCOLA/ SALTO PARA O FUTURO

Coordenação-geral da TV Escola

Érico da Silveira

Coordenação Pedagógica

Maria Carolina Machado Mello de Sousa

Supervisão Pedagógica

Rosa Helena Mendonça

Acompanhamento Pedagógico

Ana Maria Miguel

Coordenação de Utilização e Avaliação

Mônica Mufarrej

Fernanda Braga

Copidesque e Revisão

Magda Frediani Martins

Diagramação e Editoração

Equipe do Núcleo de Produção Gráfica de Mídia Impressa – TV Brasil

Gerência de Criação e Produção de Arte

Consultores especialmente convidados

Danusa da Matta Duarte Fattori

Marcus Vinicius de Azevedo Braga

E-mail: salto@mec.gov.br

Home page: www.tvbrasil.org.br/salto

Rua da Relação, 18, 4º andar – Centro.

CEP: 20231-110 – Rio de Janeiro (RJ)

Abril 2010