

5

Conclusões e Recomendações

5.1

Conclusões

Os Conselhos do Fundef com existência obrigatória a partir da lei 9424/96, podem ser compreendidos como mais uma iniciativa da sociedade civil brasileira que, nas últimas décadas, organizou-se para produzir ações efetivas na gestão das políticas públicas locais. Nos mais diversos Estados e municípios, encontramos conselhos gestores que abrangem inúmeras áreas, tais como: educação, saúde, crianças e adolescentes etc. Esta presença é percebida no âmbito federal, estadual e municipal. Estes conselhos foram conquistas que se situam nos marcos da construção da democracia no Brasil. No entanto, como observamos nesta pesquisa, ainda prevalece a promiscuidade e ausência de vontade política de prefeitos e governadores em relação à exigência constitucional de transparência no uso de recursos públicos. Em muitas situações, existe um impedimento para que a sociedade civil, principalmente através dos conselhos, possa fiscalizar a aplicação dos recursos. Podemos constatar que, salvo raras exceções, os Conselhos de Acompanhamento não adquiriram representatividade política diante da população e também dos próprios movimentos sociais.

Mesmo diante desta constatação, entendemos que as experiências dos CACSs do Fundef nestes últimos oito anos, se bem analisadas pelos movimentos sociais e também pela academia, podem servir para que, no processo de regulamentação da lei do Fundeb, o tema dos Conselhos de Acompanhamento possa fazer avançar a prática eficaz da fiscalização e do controle social.

Neste sentido, apresentamos aqui algumas propostas que nasceram, principalmente a partir da própria experiência dos conselheiros que lidam com a questão do Fundef nos municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro. É bom salientar que, para os conselheiros oriundos da sociedade civil organizada, a partir da criação dos Conselhos, concretizou-se mais um espaço viável para a democratização das relações entre o aparelho do Estado e a sociedade.

Uma primeira abordagem sobre a prática dos Conselhos, como a dos analisados nesta pesquisa, confirma para nós a hipótese de que estes conselhos têm de fato um caráter oficialista, com forte predomínio da vontade dos representantes do poder executivo. Tal percepção já é sentida na própria composição do Conselho, em que é priorizada a representação do setor estatal e de seus aliados. Por exemplo, no Conselho em Duque de Caxias, a diretora de uma unidade escolar do município foi indicada não por seus pares e, sim, pela própria SME. É bom ressaltar que em Duque de Caxias as direções das escolas são cargos de confiança da SME, não existe eleição direta para este cargo. Com isto, há comprometimento político nesta representação.

Quando presenciamos o desejo de exercício concreto de fiscalização, independente do poder executivo local, no caso dos professores, funcionários e responsáveis pelos alunos, acontece uma série de limitações, tais como o pouco tempo para a dedicação à função de fiscalização. Na medida em que não exista a liberação de carga de trabalho para professores e funcionários, bem como para os responsáveis pelos alunos, a ação no conselho fica prejudicada. Mesmo no caso dos representantes ligados ao sindicato dos profissionais da educação, como em Duque de Caxias, a liberação destes representantes, geralmente diretores sindicais, não se torna necessariamente prioridade na questão do Fundef e em outras questões ligadas ao financiamento da educação. Como podemos observar, estes representantes acumulam outras tarefas tão complexas como o Fundef e ficam, em consequência, impossibilitados de aprofundar a capacidade de fiscalização. Na outra ponta deste processo, os representantes do poder executivo nos Conselhos, através das SMEs, liberaram funcionários em regime de dedicação integral para o acompanhamento dos assuntos relacionados ao Fundef. No caso específico do Rio de Janeiro, existe inclusive uma Comissão Gestora do Fundef, que é composta por técnicos especializados da Controladoria Geral do Município, Secretaria de Fazenda e da própria SME. Obviamente esta situação revela o desnível na capacidade de participação e articulação política dentro do Conselho. A sociedade civil despreparada diante da complexidade e das exigências do sistema de financiamento da educação é incapacitada para fiscalizar eficazmente o Estado.

Esta incapacidade é revelada claramente diante do pouco trato que os conselheiros ligados à sociedade civil têm diante dos assuntos de natureza contábil, financeira e jurídica, permanentemente abordados nas reuniões do

Conselho e, em muitas situações, o tema único dos encontros. Grande parte dos Conselheiros começa a familiarizar-se com tais temas somente durante a sua indicação para esta tarefa de fiscalização, sem o apoio de nenhum tipo de assessoria técnica. Em geral quem mais se ressentiu nesta situação é a representação dos responsáveis pelos alunos, dos quais, no caso desta pesquisa, não foi detectada nenhuma forma de organização política formal, o que torna esta representação artificial.

Neste mesmo sentido, entre os próprios Tribunais de Contas, a fiscalização sobre o Fundef não tem a mesma intensidade e preocupação. Como vimos no capítulo 2 deste trabalho, o TCM-RJ estrutura-se, através de um órgão interno – no caso, a CAD – para fiscalizar o uso dos recursos do Fundef, inclusive mantendo um contato permanente com a Comissão Gestora do Fundef. Existem, por parte deste Tribunal, orientações comuns sobre os procedimentos em relação a esta fiscalização. No TCE-RJ, não conseguimos perceber esta mesma estrutura. A fiscalização é esporádica e, em algumas situações, omissa, como foi o caso citado no capítulo 3, em que as contas do ano de 2002, referentes ao Fundef do município de Duque de Caxias, foram aprovadas sem a anuência do CACSs do Fundef daquele município. Não encontramos na nossa pesquisa uma documentação que formalizasse e padronizasse a posição do TCE-RJ em relação ao Fundef e o CACSs. Percebeu-se somente o interesse despertado por um dos conselheiros daquele Tribunal.

Um dos aspectos da legislação do Fundef que amplia as incumbências para a fiscalização a partir dos CACSs do Fundef está na Medida Provisória 173/2004. Nela encontramos determinações referentes a transferência e aplicações de recursos do Fundef, a supervisão do censo escolar anual e a outras tarefas importantes citadas no capítulo 3. Percebemos, nos Conselhos analisados, com exceção da representante do executivo no CACSs do Rio de Janeiro, um desconhecimento desta Medida Provisória. Em Duque de Caxias nem mesmo o Censo Escolar Anual passou pelo crivo do CACSs do Fundef.

Um outro limite decorrente do desconhecimento da legislação diz respeito à adoção de medidas legais a serem tomadas caso se verifiquem irregularidades na aplicação dos recursos. Na denúncia relatada no capítulo 3, que incidiu no desvio de verbas do Fundef e do SUS em Caxias, no início de 2005, percebemos que o Conselho não conseguiu organizar-se para exercer, neste caso específico, a tarefa

de fiscalização e apuração dos fatos. Tal situação demonstra o caráter oficialista do Conselho e a impotência da sociedade civil no controle social sobre os recursos destinados a educação e saúde.

5.2

Algumas recomendações

A sociedade civil deve estar atenta para a discussão sobre a regulamentação da lei do Fundeb, pois, neste processo que se segue à aprovação pelo Senado Federal e à promulgação pelo Presidente da República, alguns aspectos essenciais da lei vão ser definidos. Dentre eles, podemos citar: os critérios de fiscalização e controle social, ou seja, como irão se organizar e estruturar os CACSs do Fundeb; a forma de cálculo do valor mínimo por aluno, o piso salarial nacional para os profissionais do magistério da educação básica e os respectivos planos de carreira.

Quando da discussão da PEC415/05, na Comissão Especial da Câmara dos Deputados que analisou a criação do novo Fundo, algumas hipóteses foram estabelecidas em relação ao futuro dos CACSs. Uma corrente defendia que as funções de fiscalização e controle social diluídas nos diversos Conselhos, tais como Conselho de Alimentação, Transporte Escolar etc, pudessem estar concentradas em um único Conselho. Neste caso, o Conselho Municipal de Educação teria a incumbência ampliada por estas novas tarefas de fiscalização.

Uma outra vertente defendeu que deva existir a simples transposição de obrigações hoje já realizadas pelos CACSs do Fundeb para os CACSs do Fundeb. Obviamente com uma nova gestão, uma vez que a representatividade dos segmentos teria que ser ampliada para toda a educação básica.

Os segmentos, presentes nos CACSs, diretamente ligados aos movimentos sociais defendem uma maior autonomia dos Conselhos. O primeiro passo neste sentido se daria com a determinação legal de que o presidente dessa entidade fosse necessariamente um representante dos segmentos da sociedade civil e não, como percebemos nos municípios investigados, tarefa exclusiva de representantes do poder executivo. Em Duque de Caxias, por exemplo, a

convocação para as reuniões é de responsabilidade deste representante e a consequência percebida é a subordinação da agenda do CACSs aos interesses do poder executivo. Tanto que, em 2005, somente quatro reuniões foram realizadas, com evidente prejuízo para a tarefa de fiscalização.

Um outro aspecto sugerido refere-se ao estabelecimento de punições mais severas para o descumprimento pelo CACSs das determinações incluídas na lei. Para isto o contato entre os Tribunais de Contas e os CACSs deve ser formalizado, bem como o estímulo para que o Ministério Público acompanha atentamente as questões relativas ao financiamento da educação.

Em relação à composição do CACSs do Fundeb, é fundamental que o grau de representatividade não seja mais artificial. Devem atuar nesses espaços pessoas que, de fato, representem os interesses de segmentos existentes na sociedade e que tenham um nível adequado de estruturação e organização, pois, como presenciamos atualmente, a artificialidade da representação é evidente. Como exemplo, podemos citar a escolha da representante das diretoras das unidades escolares de Duque de Caxias, processo este definido pela Secretaria Municipal de Educação em uma festa de final de ano.

Em relação ao processo de formação dos conselheiros, torna-se evidente a necessidade de uma mudança de mentalidade, do estabelecimento de uma nova cultura política. Para que a fiscalização se dê, de fato, o apoio de uma assessoria técnica que envolva as questões jurídicas, legislativas, financeiras e tributárias torna-se imprescindível. Esta assessoria deve estar a serviço do CACSs e não ligada à estrutura do Poder Executivo.

Aliada a este aspecto, a democratização das informações e decisões do CACSs através da rede mundial de computadores é um passo importante. A transparência passa pelo acesso rápido da população às informações referentes ao uso do dinheiro público. Podemos verificar na nossa pesquisa que a SME do município do Rio de Janeiro avança mais rapidamente nesta direção.

No diálogo que travamos com os representantes do SEPE no CACSs de Duque de Caxias, percebemos que a crença na maior autonomia dos CACSs ainda não esta firmada. Foi aventada a hipótese de que a sociedade civil não deve depositar tanta expectativa positiva nos CACSs e, sim, produzir condições para que a própria sociedade civil, independente do Estado, possa exercer a fiscalização. A política dos Fundos não obtém consenso nos

movimentos sociais. Em municípios onde a cultura política de discussão sobre o orçamento e gestão das políticas públicas é realidade, a proposta citada acima é factível, no entanto, na maior parte dos municípios brasileiros, onde prevalecem relações autoritárias entre o Estado e a sociedade, o espaço dos CACSs situa-se ainda como um instrumento real de luta pela transparência e pela democratização no uso dos recursos públicos.