

# A EDUCAÇÃO E O CONTROLE EXTERNO

*Dr. Cezar Miola*

Ao longo dos últimos meses, desvios na aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) vêm integrando a pauta de discussões das Casas Parlamentares, são repercutidos com intensidade pelos veículos de comunicação e preocupam os organismos de fiscalização e a sociedade.

Disciplinado pela Lei Federal nº 9.424, de 24-12-96, o FUNDEF consolida e regulamenta o principal mote da Emenda Constitucional nº 14, promulgada em 12-9-96 e, conjuntamente com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394, de 20-12-96), compõe o conjunto normativo que, pelo menos informalmente, nomina-se como *Reforma do Ensino*.

Imediatamente após a edição desses comandos legais, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul tratou de aprofundar o exame da matéria, constituindo grupos de trabalho que apreciaram a novel legislação nos planos técnico e jurídico.

Como objetivo, não apenas a qualificação dos seus quadros com vistas ao exercício da fiscalização que lhe é constitucionalmente cometida. Teve-se em mira, igualmente, oportunizar às centenas de organismos jurisdicionados, o exame mais aprofundado das inovações então recentes, qualificando a atuação administrativa dos gestores municipais, sobretudo aqueles das áreas educacional e financeira. Cumprindo com esse desiderato, o Tribunal se fez representar em inúmeros eventos versando acerca da temática, além de promover programas e encontros de orientação, reunindo

milhares de agentes com atuação nas administrações municipais e estadual.

E, de forma que se tem por pioneira, já em 1998, ao editar a Resolução nº 512, de 24-6-98, a Corte instituiu procedimentos próprios para fiscalizar os dispêndios públicos na manutenção e desenvolvimento do ensino, dando cumprimento expresso ao que dispõem o artigo 73 da Lei nº 9.394/96 e o artigo 11 da Lei nº 9.424/96. Desde então (exercício de competência 1998), os Secretários e outros gestores da educação na órbita municipal também se submetem a julgamento específico das suas contas, sujeitando-se a auditorias anuais especializadas, promovidas pelo TCE.

A nova sistemática de operação do controle externo prioriza, verdadeiramente, aquela que se constitui numa das atuações mais relevantes dos organismos estatais, incidindo diretamente sobre um universo orçamentário nunca inferior, em termos gerais, a 25% das receitas dos Municípios (a propósito, dados disponíveis no próprio Tribunal de Contas indicam que esse percentual pode ser bastante superior). E, nesse sentido, estimula e fortalece o processo de planejamento, a valorização da Peça Orçamentária e o próprio sistema de controle interno.

Irregularidades na aplicação de recursos públicos que deveriam se voltar ao financiamento de projetos e atividades para o setor educacional não constituem, propriamente, fatos novos. Embora se possa vislumbrar, em nosso meio, casos de utilização dessas verbas específicas para ações totalmente diversas (como o ensaibramento de estradas, construção de redes de esgoto, obras de iluminação pública ou mesmo festividades de inauguração), é certo que a disciplina didática trazida pelos artigos 70 e 71 da LDB, aliada a um crescente aprimoramento na gestão e na fiscalização, sinalizam para avanços no gerenciamento das "verbas do ensino" (acerca de cuja significação é mesmo desnecessário repisar argumentos).

Conquanto seja alvo de algumas críticas (dentre elas a de que a União, salvo em alguns Estados e de forma modesta, não concorre com recursos para a formação do Fundo), o FUNDEF se constitui mesmo numa alavanca muito importante para a configuração de uma nova realidade no ensino fundamental. Redistribui recursos públicos (essencialmente dos Estados e Municípios) de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental, apuradas anualmente no *Censo Escolar* e apóia, decisivamente, a concretização de uma nova realidade para essa etapa vital da educação básica. Não alcança, porém, a educação infantil e o ensino médio (embora se dê notícia, agora, da apresentação, no Congresso, de emenda constitucional, permitindo o emprego de recursos do salário-educação para o ensino médio).

A propósito, uma das evidências já perceptíveis do fortalecimento do ensino fundamental pode ser encontrada no significativo aumento das matrículas no ensino médio (notadamente na rede pública estadual).

Para se ficar apenas com as prioridades constitucionalmente erigidas para os Municípios, tem-se a examinar, assim, um aspecto de substancial importância. Se é certo que os Municípios "atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil" (CR, art. 211, § 2º), não se assegurou uma fonte específica de financiamento especialmente para esta última. Mais: pela redação do artigo 60 do ADCT da mesma Constituição, nenhum percentual de recursos é reservado exclusivamente à "primeira etapa da educação básica" (art. 29 da LDB).

Enquanto isso, o artigo 11, inciso V da LDB é explícito ao dispor que aos Municípios incumbe "oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de

competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino".

E é este um grande desafio no exercício da atividade controladora. Se o ensino fundamental, *e.g.*, conta com os recursos do FUNDEF; se é prestado numa estrutura formal, já de algum modo organizada; se o *Censo Escolar* anual levanta seu perfil, além de outros aspectos significativos, a educação infantil ainda parece estar distante dessa realidade.

Na nossa experiência de fiscalização e já acompanhando, no Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas do Estado, as tomadas de contas dos gestores da educação, o que se observa (com exceções, para de resto confirmar a regra), é o escasso prestígio que a educação das crianças de zero a seis anos vem recebendo. É a mesma, em muito, ainda, traduzida no cumprimento de ações basicamente assistenciais. Há carência de instalações apropriadas, de equipamentos e recursos humanos habilitados e treinados, dificultando o alcance da efetividade no "desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade" (art. 29 da LDB).

Muito embora já se conte com a edição de normas regulamentares próprias para a matéria, é este, por certo, um dos desafios que se coloca para os administradores e para o próprio controle externo (entendido na sua maior amplitude).

Não se esquecendo do ensino fundamental (e dos investimentos na educação, em todos os níveis, pelas mais que óbvias razões), é de se atentar para a educação infantil, incumbindo à atividade fiscalizadora, nesse contexto, um relevante - e certamente decisivo - papel. Afinal - e aqui não vai qualquer inovação - o processo educativo reclama o concurso de todas as energias, estatais ou não.

Com efeito, pelo menos em nosso meio, é certo que boa medida do que se tem alcançado - mas também do muito que ainda está por se concretizar -, envolvendo a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, está associada à atuação controladora (onde se colocam, por certo, não apenas o Tribunal de Contas, mas igualmente os demais aparelhos de Estado, os conselhos de controle e acompanhamento social e as associações de pais e docentes). E, ao seu lado, a indispensável ação de orientação, muito positivamente desenvolvida também com a participação das entidades associativas e das universidades.

*Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do RS.*