

## **Irregularidades na utilização de recursos públicos – Alagoas**

Este texto apresenta a síntese de depoimentos e fatos verificados durante missão da Relatoria Nacional para o Direito à Educação feita ao estado de Alagoas, entre os dias 18 e 21 de novembro de 2003. O objetivo foi averiguar denúncias de irregularidades na utilização dos recursos públicos federais destinados à educação.

Durante a permanência em Alagoas, foram ouvidas autoridades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado, organizações da sociedade civil e sindicatos. Os municípios de Traipu (23.439 habitantes) e Satuba (12.555 habitantes), foram visitados em razão de denúncias da existência de escolas fantasmas e também da morte do professor Paulo Bandeira, brutalmente assassinado em junho de 2003 após ter denunciado desvios de verbas públicas federais no município de Satuba.

A missão foi encerrada com uma audiência pública na Assembléia Legislativa do Estado, e o relator, Sérgio Haddad, propõe aqui uma série de recomendações com o objetivo de superar as violações ao direito educacional verificadas naquele estado.

### **1. O estado de Alagoas**

O estado de Alagoas situa-se na região Nordeste e está entre os estados com os piores índices de desenvolvimento econômico e social do país. São 2.822.621 habitantes, sendo 51,15% de mulheres e 48,85% homens; 68% vivendo na área urbana e 32% no meio rural.

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (2000) alagoano é o segundo mais baixo do país (0,649), perdendo apenas para o maranhense (0,636), enquanto o nacional é 0,766. A taxa de mortalidade infantil é de 60 por mil nascidos vivos, enquanto este índice é 43 para a região Nordeste e 28,7 no Brasil. Entre os domicílios particulares urbanos, apenas 20,5% possuem abastecimento de água e esgotamento sanitários adequados; esta proporção é de 35,8% para a região Nordeste e 62,2% para o Brasil.

A composição do Produto Interno Bruto - PIB do estado, em 1999, era de 10,4% de agropecuária, 44,7% indústria e 47,7% serviços. Naquele mesmo ano, Alagoas participava com 0,66% na constituição do PIB Nacional, ficando entre as oito menores proporções.

## 2. A educação em Alagoas

A taxa de analfabetismo<sup>5</sup> na faixa etária de 15 anos ou mais, em Alagoas, é a pior do país (30,6%), superior ao índice da região Nordeste (24,3%) e do Brasil (12,4%). A taxa de analfabetismo funcional – pessoas de 15 anos ou mais, com 4 anos ou menos de escolaridade – também é a maior do país (50,2%), enquanto a da região Nordeste é 42,8% e a nacional 27,3%.<sup>6</sup>

A taxa de escolarização líquida (IBGE, 2003), em 2000, era inferior à média verificada na Região Nordeste e nacionalmente. Para o ensino fundamental, as taxas são: 89,3 (AL), 92,8 (NE) e 94,3 (Brasil); e para o ensino médio: 11,8 (AL), 16,7 (NE) e 33,3 (Brasil). A taxa de atendimento para as pessoas de 7 a 14 anos (92,3), também é menor que a média nordestina (95,2), e a nacional (96,4). Para a faixa de 15 a 17 anos, os números são 75,6 (AL), 82,4 (NE) e 83,0 (Brasil).

A média de anos de estudo da população de 7 anos ou mais, em Alagoas, também é menor que a média nordestina e a nacional. Para as crianças de 10 anos, o Brasil apresenta escolaridade média de 2,4 anos de estudos, enquanto no Nordeste este número cai para 1,9 e, em Alagoas, para 1,7. Esta tendência permanece inalterada para todas as idades e, para as pessoas de 25 anos ou mais, enquanto a média nacional é 6 anos de estudos, em Alagoas é de apenas 3,9.

Se a defasagem idade/série é alta, quando considerada a média nacional, torna-se alarmante para Alagoas. Enquanto no Brasil 44,9% das crianças de 10 anos não freqüentam a série correspondente a sua idade, naquele estado 68,6% desse grupo encontram-se nesta situação. Entre os adolescentes de 14 anos a defasagem idade/série atinge 68,7% em todo o país e 89,2% dos alagoanos dessa faixa etária. O índice é ainda pior se considerada apenas a rede pública de ensino: 89,3% das crianças de 10 anos estão em defasagem, e 98,2% dos adolescentes de 14 anos.

Seguindo tendência nacional, a distribuição da matrícula por sexo, em 2001, demonstrava que a presença das mulheres é menor apenas no primeiro segmento do ensino fundamental (1ª a 4ª série) – 47,54% contra 52,46% de homens -; no segundo segmento (5ª a 8ª série) desta modalidade a proporção se inverte, com homens representando 47,1% das

---

<sup>5</sup> Mapa do Analfabetismo no Brasil. MEC/INEP 2003

<sup>6</sup> Síntese dos Indicadores Sociais 2002. IBGE, 2003 citando MEC/INEP

matrículas, e mulheres 52,9%. No ensino médio as mulheres são 59,1% e os homens 40,9%; e no superior a proporção é de 57,04% para 42,96%.

### Matrícula Inicial – 2003 – Brasil/Alagoas

| Unidade da Federação | Dependência administrativa | Creche    | %     | Pré-Escola | %     | Classe de Alfabetização | %     |
|----------------------|----------------------------|-----------|-------|------------|-------|-------------------------|-------|
| Brasil               | Total                      | 1.237.558 | 100,0 | 5.155.676  | 100,0 | 598.589                 | 100,0 |
| Brasil               | Estadual                   | 18.127    | 1,47  | 302.336    | 5,86  | 10.058                  | 1,68  |
| Brasil               | Federal                    | 671       | 0,05  | 1.787      | 0,03  | 665                     | 0,11  |
| Brasil               | Municipal                  | 748.707   | 60,5  | 3.532.969  | 68,54 | 347.104                 | 57,99 |
| Brasil               | Privada                    | 470.053   | 37,98 | 1.318.584  | 25,57 | 240.762                 | 40,22 |
| Alagoas              |                            | 9.725     | 100,0 | 57.981     | 100,0 | 21.660                  | 100,0 |
| Alagoas              | Estadual                   | 0         | -     | 630        | 1,09  | 613                     | 2,83  |
| Alagoas              | Federal                    | 0         | -     | 0          | -     | 0                       | -     |
| Alagoas              | Municipal                  | 7.023     | 72,22 | 45.216     | 77,98 | 15.055                  | 69,51 |
| Alagoas              | Privada                    | 2.702     | 27,78 | 12.135     | 20,93 | 5.992                   | 27,66 |

| Unidade Federação | Dependência administrativa | Fundamental (1º Grau Regular) |       |            |       |            |       | Ensino Médio (Regular) e Curso Normal |       |
|-------------------|----------------------------|-------------------------------|-------|------------|-------|------------|-------|---------------------------------------|-------|
|                   |                            | Total                         | %     | 1ª a 4ª    | %     | 5ª a 8ª    | %     | Total                                 | %     |
| Brasil            | Total                      | 34.438.749                    | 100,0 | 18.919.122 | 100,0 | 15.519.627 | 100,0 | 9.072.942                             | 100,0 |
| Brasil            | Estadual                   | 13.272.739                    | 38,54 | 4.759.823  | 25,16 | 8.512.916  | 54,85 | 7.667.713                             | 84,51 |
| Brasil            | Federal                    | 25.997                        | 0,07  | 7.008      | 0,04  | 18.989     | 0,12  | 74.344                                | 0,82  |
| Brasil            | Municipal                  | 17.863.888                    | 51,87 | 12.426.793 | 65,68 | 5.437.095  | 35,03 | 203.368                               | 2,24  |
| Brasil            | Privada                    | 3.276.125                     | 9,52  | 1.725.498  | 9,12  | 1.550.627  | 9,99  | 1.127.517                             | 12,43 |
| Alagoas           |                            | 725.757                       | 100,0 | 429.756    | 100,0 | 296.001    | 100,0 | 116.766                               | 100,0 |
| Alagoas           | Estadual                   | 177.538                       | 24,47 | 65.158     | 15,16 | 112.380    | 37,97 | 89.466                                | 76,62 |
| Alagoas           | Federal                    | 0                             | -     | 0          | -     | 0          | -     | 2.115                                 | 1,8   |
| Alagoas           | Municipal                  | 503.713                       | 69,4  | 341.605    | 79,49 | 162.108    | 54,76 | 5.547                                 | 4,75  |
| Alagoas           | Privada                    | 44.506                        | 6,13  | 22.993     | 5,35  | 21.513     | 7,27  | 19.638                                | 16,83 |

| Unidade Federação | Dependência administrativa | Educação Especial |       |             |       | Educação de Jovens e Adultos (Supletivo Presencial) |       |             |       |
|-------------------|----------------------------|-------------------|-------|-------------|-------|---|-------|-------------|-------|
|                   |                            | Total             | %     | Fundamental | %     | Total   | %     | Fundamental | %     |
| Brasil            | Total                      | 358.898           | 100,0 | 189.867     | 100,0 | 4.403.436   | 100,0 | 3.315.887   | 100,0 |
| Brasil            | Estadual                   | 76.013            | 49,21 | 53.138      | 27,98 | 2.166.915   | 49,21 | 1.387.505   | 41,84 |
| Brasil            | Federal                    | 721               | 0,03  | 449         | 0,24  | 1.284   | 0,03  | 909         | 0,03  |
| Brasil            | Municipal                  | 62.341            | 44,36 | 43.837      | 23,1  | 1.953.280   | 44,36 | 1.846.964   | 55,7  |
| Brasil            | Privada                    | 219.823           | 6,4   | 92.443      | 48,68 | 281.957   | 6,4   | 80.509      | 2,43  |
| Alagoas           | Total                      | 1.777             | 100,0 | 603         | 100,0 | 102.888   | 100,0 | 94.615      | 100,0 |
| Alagoas           | Estadual                   | 490               | 33,11 | 275         | 45,6  | 34.065  | 33,11 | 31.287      | 33,07 |
| Alagoas           | Federal                    | 0                 | -     | 0           | -     | 0   | -     | 0           | -     |
| Alagoas           | Municipal                  | 279               | 62,89 | 105         | 17,42 | 64.707  | 62,89 | 61.235      | 64,72 |
| Alagoas           | Privada                    | 1.008             | 4,0   | 223         | 36,98 | 4.116   | 4,0   | 2.093       | 2,21  |

**Fonte:** MEC/INEP Censo Escolar 2003

**Nota:** Os resultados referem-se à matrícula inicial na Creche, na Pré-Escola, na Classe de Alfabetização, no Ensino Fundamental (1º Grau/Ensino Regular), no Ensino Médio (2º Grau/Ensino Regular) e Curso Normal, na Educação Especial e na Educação de Jovens e Adultos presencial, segundo a Dependência Administrativa.

Como no restante do país, o ensino básico de Alagoas encontra-se, na quase totalidade, sob a responsabilidade do poder público. Na educação infantil, mais de 70% das matrículas estão em unidades municipais e 1% em estaduais. No ensino fundamental, o município é responsável por 69,4% das matrículas e o governo estadual por 24,47%, proporção que se inverte no ensino médio, onde o governo estadual concentra 76,62% das matrículas, e o municipal 4,75%. A rede privada, como no restante do País, incide principalmente sobre a educação infantil, respondendo por 27,78% das matrículas em creches e 20,93% na pré-escola.

No entanto, no que se refere à participação da rede privada na educação básica, o estado de Alagoas possui característica peculiar, resultado de um passado recente, em que a rede pública de ensino esteve mergulhada numa profunda crise, ocasionada pela falência das finanças públicas do estado, durante a década de 1990, conforme descrito a seguir.

### **3. A herança da irresponsabilidade governamental**

De acordo com Élcio Verçosa, presidente do Conselho Estadual de Educação desde meados de 2001, no final da década de 1980, o então governador Fernando Collor de Melo<sup>7</sup> fez um acordo com os proprietários de usinas de cana-de-açúcar, no sentido de reduzir os impostos pagos por este setor, além de ressarcir-lo por impostos que eles consideravam terem sido pagos indevidamente ao Estado. Note-se que esta não foi uma decisão judicial, mas um acordo feito entre o então governador e os usineiros. Ocorre que cerca de 70% da arrecadação do estado provinham desses impostos, e o tal acordo reduziu drasticamente as finanças públicas, e tornou inviável o funcionamento estatal.

A crise incidiu diretamente sobre as políticas públicas. Na educação, os salários dos professores foram suspensos por falta de recursos, fazendo com que a categoria permanecesse um ano em greve. Alguns professores, sem ter como se manter, ocuparam os prédios escolares. Instalou-se o caos no sistema público escolar.

Somente no final da década de 1990, a situação começou a ser contornada. Entre 1996 e 1997 houve um Plano de Demissão Voluntária ao qual grande parte dos professores

aderiu. Assim, quando o Estado iniciou a regularização dos serviços públicos, o número de professores era reduzido, os prédios estavam sucateados e, acima de tudo, havia um profundo descrédito em relação ao ensino público.

A crise no sistema público de ensino estimulou a constituição de uma imensa rede privada de ensino, atuando sem condições adequadas de funcionamento e, muitas vezes, sem reconhecimento oficial, o que significa que milhares de estudantes conquistaram diplomas que não têm validade legal. Nas palavras de Élcio Verçosa, abriram-se “escola de todo tipo de toda forma, com todo tipo de estrutura”.

O presidente do Conselho Estadual de Educação afirma que as conseqüências dessa situação, classificadas por ele como “tragédia”, refletem diretamente sobre as precárias condições das escolas de Alagoas verificadas até hoje.

Em primeiro lugar, não é possível sequer mensurar a dimensão do problema, visto que muitas “escolas” funcionavam clandestinamente; isto significa que o Estado desconhece o número de pessoas que possuem diplomas irregulares, ou quantas escolas ainda estão clandestinas. Em segundo lugar, já neste episódio nota-se a conivência das autoridades responsáveis pelo acompanhamento da abertura e funcionamento das escolas – o governo do estado e o Conselho Estadual de Educação. Élcio Verçosa relata que muitos proprietários de “escolas” que atualmente procuram o Conselho para fechar seus estabelecimentos afirmam não ter solicitado abertura formal porque no próprio Conselho foram orientados de que esta “formalidade” poderia ser feita posteriormente.

A conivência dos órgãos públicos com irregularidades, no que se refere à constituição de escolas, também possibilitou a abertura de “escolas fantasmas” públicas – que não existem de fato – ou de outras que não possuem condições mínimas de funcionamento.

#### **4. Escolas que não são escolas, alunos que não existem**

Em 2000, por solicitação da Procuradoria Geral do Estado, a Secretaria de Educação do Estado de Alagoas instaurou Comissão de Inquérito Administrativo Disciplinar com o objetivo de verificar o envolvimento de funcionários públicos em irregularidades praticadas em processos para autorização de abertura e funcionamento de escolas públicas. Havia, já na época, denúncias de escolas fantasmas, cujos processos de constituição teriam sido

---

<sup>7</sup> Fernando Collor de Melo foi eleito governador de Alagoas em 1986. Em 1989 foi eleito presidente da

fraudados com a conivência de funcionários públicos, da Secretaria da Educação e também do Conselho Estadual de Educação.

As averiguações ficaram paralisadas por quase dois anos e, somente em junho de 2003 foram retomadas. Numa primeira etapa foram verificadas cerca de 400 escolas e, segundo o atual presidente do Conselho Estadual de Educação, cerca de 90% apresentavam algum tipo de irregularidade no funcionamento.

O relatório não é conclusivo e afirma que havia “indícios de escolas” fantasmas em sete municípios. O caso foi encaminhado à Procuradoria Geral do Estado que, em novembro do ano passado, afirmou à Relatoria que estava efetuando novas investigações para constatar se as escolas eram realmente fantasmas. Até o momento, março de 2004, o processo ainda não foi concluído.

De acordo com o Conselho Estadual de Educação, as escolas fantasmas são realmente um número pequeno. No entanto, a grande maioria é irregular porque foi constituída em processos imperfeitos. Algumas tiveram a tramitação para o credenciamento invertida, recorrendo primeiro ao Conselho Estadual de Educação e depois à Secretaria de Educação, quando o procedimento regular é o inverso, uma vez que cabe à Secretaria o parecer técnico sobre a veracidade das informações contidas no processo<sup>8</sup>, bem como sua adequação. A maioria também obteve autorização para funcionamento em processos homologados em questão de horas: a solicitação inicial foi feita pela manhã e o parecer favorável foi emitido na tarde do mesmo dia, o que significa que não houve verificação *in locu* sobre as condições reais do estabelecimento.

As verificações *in locu* feitas posteriormente pela Secretaria de Educação, durante elaboração do relatório para a Comissão de Inquérito Administrativo, constataram, por exemplo, que a mesma foto da fachada de uma escola era utilizada para compor “três, quatro, cinco processos” e havia escolas que funcionavam em locais absolutamente inadequados como, por exemplo, varandas de casas ou outras construções, como currais e estábulos<sup>9</sup>.

---

República e, em 1992, foi afastado do cargo, em um processo de impeachment.

<sup>8</sup> Os processos de solicitação para a constituição de escolas são formados por fotografias e outros documentos que comprovam a existência e condições adequadas de funcionamento do prédio.

<sup>9</sup> Informações obtidas em reportagens divulgadas pela imprensa nacional e durante entrevista concedida à Relatoria Nacional para o Direito à Educação, em 18/11/2003, da qual participaram: Williams Soares Batista – secretário-executivo de Educação; Adenise Costa Acioli – secretária-adjunta de Educação; Deurene Maria

Assim, quanto ao funcionamento, a rede pública de ensino de Alagoas enfrenta basicamente duas violações: a primeira diz respeito às escolas que não existem realmente – número oficialmente ainda desconhecido – e a segunda, está relacionada à precariedade das instalações das escolas, ou seja, existem alunos matriculados e frequentando, mas as condições são absolutamente inadequadas.

Durante visita ao Estado, a Relatoria recebeu uma terceira denúncia sobre irregularidades de funcionamento das escolas: os alunos fantasmas.

O tema foi abordado tanto nas entrevistas feitas com os responsáveis pelo Conselho Estadual de Educação<sup>10</sup>, Tribunal de Contas do Estado, quanto pelos profissionais da educação do município Traipu, que apresentaram estas e outras denúncias de irregularidades na gestão pública municipal da Educação<sup>11</sup>.

Especificamente sobre a realidade de Traipu, as professoras afirmam<sup>12</sup> que o número de alunos inscritos nas “cadernetas escolares” é muito superior aos que realmente frequentam as aulas. De acordo com essas profissionais, a orientação da Secretaria Municipal de Educação é para que, no primeiro bimestre, ainda que o aluno não tenha comparecido uma única vez às aulas, não seja considerado desistente. Também afirmaram que professoras da zona rural foram pressionadas pela direção da escola a atribuírem notas, no primeiro bimestre, aos alunos desistentes.

Alguns fatos foram relatados, como o do aluno da 7ª série que também consta na “caderneta” da 6ª série; e também de uma turma de 8ª série que possui duas “cadernetas”,

---

Caíres Santos – coordenadora de Gestão Educacional; Yara de Almeida Cavalcante – coordenadora de Desenvolvimento dos Profissionais de Educação; Ranilson França de Souza – coordenador de Ação Cultural; Maria Nanci Costa Lucena – representando a coordenação de Educação; Tereza Marta Silva Rocha – presidente da Comissão Permanente de Inquérito.

<sup>10</sup> Além da entrevista com Elcio Verçosa, a Relatoria foi recebida por uma Reunião Extraordinária do Conselho Estadual de Educação, realizada no dia 20/11/2003, com a presença dos seguintes conselheiros: Dinalva Bezerra Rocha, Evandro Calheiros de Faria, Francisco Soares Pinto, Idabel Nascimento da Silva, Jarede Viana de Oliveira, Jorge Ferreira Alves, Maria Gorete Rodrigues de Amorim Lopes, Marivaldo Lázaro da Silva, Selma de Oliveira Ramalho, Nilton Antonio Carzola, Nilze Regina Moreira Cavalcante, Sandra Lúcia dos Santos Lira; além de Célia Capistrano e Ivanilza Fabrício, da diretoria da Sinteal; Sérgio Tavares e Laucy Pedrosa, professores do CEFET; e Ivanilda Verçosa, do Comitê Estadual da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

<sup>11</sup> As denúncias apresentadas pelos profissionais da educação foram acatadas pela Promotoria de Justiça da cidade, que as encaminhou à Procuradoria de Justiça Federal em novembro de 2003, e também à Procuradoria Geral do Estado.

<sup>12</sup> Entrevista concedida à Relatoria no dia 19/11/2003, durante encontro com profissionais da educação na sede do Núcleo do Sindicato dos Trabalhadores em Educação – Sinteal, em Traipu. Participaram mais de 30 profissionais da educação, entre elas as dirigentes sindicais Ivanilda Verçosa, Maria Áurea Pires e Gírlene Lázaro, presidente do Sinteal.

uma com 60 alunos matriculados, e a outra com outros sete, mas que efetivamente apenas 48 freqüentam as aulas; e, por último, o caso de um aluno que está matriculado, simultaneamente, em Traipu e no município vizinho.

Ouvido pelo relator Sérgio Haddad, o prefeito Marcos Santos nega as acusações e afirma ter sido o primeiro a denunciar o ex-prefeito pelo “esquema das escolas fantasmas”, quando era vice-prefeito da cidade, na gestão passada. Marcos garante que está tentando corrigir as falhas, reformando, construindo e equipando as escolas. Desde 2001, teriam sido construídas 24 novas salas de aula e cinco escolas novas o que, segundo o prefeito, explicaria o alto número de matrículas: em 2003, constam 5.626 matrículas de 1ª a 4ª série, 2.200 de 5ª a 8ª série, 743 na pré-escola e 934 na educação de jovens e adultos (fase 1 do primeiro segmento), totalizando 9.503 matrículas. A população total da cidade é de 24 mil habitantes, o que significa que quase 40% dos moradores freqüentam a rede municipal de ensino, número absolutamente discrepante em relação às taxas de escolaridade apresentadas por Alagoas e até pelo Brasil.

Ao encaminhar o caso ao Ministério Público Estadual e Federal, a Promotoria de Justiça de Traipu afirmou que o prefeito Marcos Santos “*vem praticando atos ímprobos, os quais vão desde perseguições a funcionários públicos, em especial professores (...) até desvio de verbas federais direcionadas a programas específicos, como o Fundo de Participação do Município – FPM e o Fundef*”.

### **5. Irregularidades nos recursos públicos para a educação**

Escolas fantasmas, escolas funcionando em condições precárias, alunos fantasmas – além das irregularidades formal e moral intrínsecas, tais situações propiciam o desvio, de verbas ou de finalidades, dos recursos públicos federais destinados à educação. Os atos tornam-se ainda mais graves porque, em geral, são praticados pelo próprio Estado, representado pelo poder público municipal.

O principal alvo dessas ações tem sido o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério – Fundef, mecanismo utilizado pelo governo federal para redistribuição, ou complementação em alguns casos, de recursos vinculados aos estados e municípios, com o objetivo de financiar o ensino fundamental para estudantes de 7 a 14 anos. A contabilidade é feita com base no número de alunos – repasse per capita – o que significa que quanto maior o contingente de matrículas, maior será a verba destinada



ao estado ou ao município. Daí o empenho em se forjar novas escolas e matrículas.

A legislação determina que os recursos federais destinados à Educação sejam controlados por conselhos específicos, constituídos por representantes dos trabalhadores da educação, do governo e da sociedade civil, além de serem objeto de fiscalização por parte dos Tribunais de Conta dos Estados e da União, e das Procuradorias Gerais dos Estados. No entanto, a visita realizada ao estado de Alagoas apresentou diversos tipos e ordens de limites a estes mecanismos que, na prática, têm comprometido os investimentos em educação, fazendo com que não cheguem ao seu destino: a escola pública.

O primeiro entrave são os desvios de finalidade, como a utilização dos recursos do Fundef para o pagamento de funcionários públicos que não os professores do ensino fundamental. O relatório da Promotoria de Justiça de Traipu encaminhado ao Ministério Público Federal informa que a prefeitura daquele município, em 2002, utilizou essa verba para prover os salários da educação infantil e também de professores que exercem atividades administrativas na sede do governo municipal. Em encontro com a Relatoria, professoras da cidade afirmaram que o Fundef também estava financiando os salários de técnicos agrícolas.

Os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado<sup>13</sup> chamaram a atenção para este aspecto, narrando o caso do município de Satuba, também visitado pela Relatoria durante a missão: “No caso específico de Satuba por exemplo, houve a compra de um automóvel com o dinheiro do Fundef, que estava sendo usado pela Secretaria de Administração. Houve desvio de finalidade, mas não houve desvio de verba”.

Os conselheiros afirmaram ainda que já houve caso de denúncia contra um prefeito que usou um carro, adquirido pelo recurso do Fundef, para transportar uma pessoa doente. “Neste caso, ao invés de condenar eu elogio o prefeito”, afirmou o Edval Gaia, presidente do Tribunal de Contas de Alagoas.

Na avaliação do presidente do Tribunal, os desvios de finalidade estão relacionados à carência financeira imposta aos municípios em virtude da baixa arrecadação de impostos e repasses insuficientes das instâncias federal e municipal. Em Traipu, por exemplo, o repasse dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, em 2003, foi semelhante ao

---

<sup>13</sup> O presidente do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, Edval Gaia, juntamente com outros seis conselheiros do órgão, além de Milton Canuto, membro do Conselho Estadual do Fundef, receberam a Relatoria no dia 19/11/2003.

do Fundef – cerca de R\$ 280 mil.

Há também um segundo conjunto de irregularidades, referentes à utilização dos recursos federais destinados à educação que, segundo os conselheiros do Tribunal de Contas e o procurador Geral de Justiça do Estado de Alagoas Dilmar Camerino, também não podem ser consideradas crimes, tais como o não funcionamento adequado dos conselhos municipais do Fundef e da merenda escolar e atraso no pagamento dos professores.

Durante o ano de 2003, o Ministério Público Federal, através da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, em conjunto com a Procuradoria da República em Alagoas, realizou audiências públicas nos municípios de Olho d'Água do Casado, Pão-de-Açúcar, Passo de Camaragibe, Matriz do Camaragibe, São Luiz do Quintude e Rio Largo, com a participação de representantes dos Ministérios da Educação e da Saúde, com o objetivo de informar, capacitar a comunidade para realizar o controle social sobre os recursos públicos e acolher denúncias de irregularidades na sua utilização. Em todos estes municípios foram verificadas irregularidades em relação ao funcionamento dos conselhos do Fundef e da merenda escolar, e atraso no pagamento dos professores.

Por fim, há um terceiro grupo de irregularidades, estas sim, relacionadas ao desvio de recursos da educação para benefício próprio dos gestores, ou seja, atos de corrupção. Nesse sentido, Alagoas já contabiliza o afastamento de seis prefeitos, condenados por improbidade administrativa.

No entanto, os próprios órgãos fiscalizadores – Tribunal de Contas, Procuradoria Geral de Alagoas e Ministério Público Federal – admitem que a fiscalização rigorosa é prejudicada pela falta de estrutura. Os números são a melhor prova da situação: são 102 municípios a serem fiscalizados por sete conselheiros do Tribunal de Contas. Em um ano de trabalho, o Ministério Público Federal conseguiu realizar audiências públicas em apenas 5 municípios em virtude da falta de recursos financeiros – cada audiência pública envolve o deslocamento e hospedagem de técnicos especializados.

Ao lado das carências de estrutura, reside a lentidão na formulação e na conclusão dos processos pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, as denúncias das escolas fantasmas são o melhor exemplo: o caso tornou-se público em 2000 e, até o momento, a justiça de Alagoas não tem parecer conclusivo, conforme já exposto neste texto.

A fiscalização dos recursos públicos encontra ainda outras dificuldades verificadas por esta Relatoria, o que corrobora para a manutenção de uma cultura da impunidade. A falta de preparo técnico por parte da sociedade civil foi salientada em diversas ocasiões durante a visita a Alagoas. Em síntese, a legislação prevê a constituição dos conselhos, mas não a capacitação para sua atuação. Na prática, muitas vezes os conselheiros são obrigados a analisar altos valores e transações financeiras geridos por lógica burocrática e orçamentária que não dominam. Nesse sentido, são fundamentais iniciativas como as audiências públicas promovidas pelo Ministério Público Federal em Alagoas que, além de fiscalizar, busca capacitar os representantes da sociedade civil nesta prática.

Por último, há a constante tentativa de manipulação por parte dos poderes executivos locais no sentido de impedir o exercício do controle social. A Relatoria acolheu denúncias que foram desde o constrangimento verbal até o bárbaro assassinato de um professor.

Em Traipu, por exemplo, as professoras que integram o Sindicato dos Trabalhadores da Educação, afirmam que o prefeito induziu a formação de uma outra associação de servidores municipais, a Associação de Professores de Traipu – Asprof. As integrantes do Sinteal argumentam que os membros do Conselho do Fundef são profissionais vinculadas à Asprof que, por sua vez, não tem isenção frente ao Executivo.

As professoras narraram ainda outras retaliações, por parte da prefeitura, em virtude de sua tentativa de fiscalizar a utilização dos recursos da educação. Maria Áurea Pereira, presidente do núcleo do Sinteal, afirma ter sido vítima de perseguição em virtude das denúncias que fez, envolvendo o prefeito. Única professora licenciada em Geografia na cidade, Áurea foi transferida de uma escola na zona urbana, onde lecionava para turmas de 5ª a 8ª série, para uma classe de alfabetização na zona rural.

Durante reunião com membros do Conselho Estadual de Educação, foram relatados outros casos de coerção, conforme depoimento de Marivaldo Lázaro, representante dos estudantes secundaristas: *“quando se vai para o sertão, o Agreste, a Zona da Mata e outras regiões do estado de Alagoas, a gente sente na pele a pressão contra quem participa dos movimentos. Eu lembro, há mais ou menos quatro anos os professores da rede municipal (município de Rio Largo) tiveram que assinar uma listagem e não sabiam o que era. Ai a gente descobriu que era de um curso que eles nunca tinham feito, um curso que custava*

*entre R\$ 180 mil e R\$ 220 mil, do dinheiro do Fundef. Os professores inventaram de publicar e receberam ameaça. A gente vê que essa prática, no interior principalmente, é muito freqüente”.*

O mesmo conselheiro afirmou que no município de Viçosa, os estudantes que participam do movimento estudantil são proibidos de utilizar o ônibus disponibilizado pela prefeitura para transportar alunos até a escola de ensino médio, localizada em outro município.

Há ainda o caso do município de Monteirópolis onde, de acordo com relatório<sup>14</sup> elaborado pelo Sindicato dos Trabalhadores de Educação de Alagoas – Sinteal, “*o pagamento dos servidores da educação é feito sem o devido demonstrativo salarial (contra-cheque) mas, no momento de receber os salários, os professores são obrigados a assinar uma folha em branco, o que lhes causa estranheza quanto a este procedimento da prefeitura”.*

## **6. A violência institucionalizada**

Em junho de 2003, Paulo Bandeira, professor da rede municipal do município de Satuba foi assassinado. O laudo técnico comprovou que Paulo foi queimado vivo, depois de ter as mãos e os pés acorrentados, respectivamente ao volante e pedais de seu próprio carro. Os restos do carro foram encontrados num terreno baldio do município e o corpo do professor só foi reconhecido graças a um exame de DNA.

As investigações apontaram o prefeito do município, Adalberon de Moraes (PTB), que foi preso sob acusação de ser o mandante do crime, executado por seus “seguranças”. De acordo com a diretoria do Sinteal, o professor havia procurado o Sindicato alguns dias antes afirmando haver indícios de desvios de verbas do programa federal Dinheiro Direto na Escola. No dia de seu assassinato, Paulo havia sido chamado ao gabinete do prefeito para uma “reunião”, da qual nunca mais voltou.

Além de chocar a opinião pública, o crime reacendeu a polêmica sobre as escolas fantasmas em Alagoas, acelerando a entrega, por parte da Secretaria Estadual de Educação do relatório já citado neste texto. Outra consequência foi a inspeção de uma “força tarefa”,

---

<sup>14</sup> Relatório elaborado em junho de 2003 pelo Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Alagoas – Sinteal e Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB e encaminhado à Secretaria Nacional de Direitos Humanos e Ministério da Educação.

organizada pela Controladoria Geral da União nas contas do município, que identificou várias irregularidades na utilização dos recursos federais.

Na visita à Satuba, a Relatoria foi recebida pelo prefeito em exercício, o vice-prefeito José Zezito da Costa que, até o assassinato de Paulo Bandeira, exercera o cargo de secretário municipal de educação. Acompanharam este encontro o deputado estadual Paulo Fernando (PT), presidente da Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa de Alagoas; Girlene Lázaro, presidente do Sinteat; Ivanilda Verçosa, membro do Comitê Alagoano da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Milton Canuto, conselheiro estadual do Fundef, além do atual secretário de educação do município, Beneilton dos Santos.

Na ocasião, o prefeito Adalberon de Moraes encontrava-se preso, no entanto, ainda não havia sido destituído de seu mandato. Na prática, além de receber salário como prefeito, segundo Zezito da Costa, continuava a interferir na administração municipal, seja recebendo vereadores para orientá-los em suas votações na Câmara Municipal, dando ordens aos funcionários municipais por meio de telefone celular, ou mesmo orientando sua defesa perante ao Tribunal de Contas quando este decidiu refazer a auditoria nas municipais, anteriormente aprovadas pelo órgão.

Sobre este aspecto, o deputado Paulo Fernando afirmou que alguns dias após o assassinato de Paulo Bandeira, quando o prefeito ainda não havia sido preso, *“o Tribunal de Contas esteve em Satuba e constatou que estava tudo normal, normalíssimo. No entanto, a Polícia*

*Federal, que à época realizava outra investigação, encontrou duas notas fiscais falsas e pediu explicações ao Tribunal de Contas. O Tribunal de Contas voltou, refez a auditoria, porque já estava completamente desgastado politicamente, e modificou o parecer. Depois veio a “força tarefa”, organizada pela Controladoria e constatou várias irregularidades, conforme divulgado nos jornais. É isso: o Tribunal de Contas aqui é altamente complicado”.*

Sobre as irregularidades encontradas na utilização das verbas federais destinadas à educação, entre elas o Fundef, Zezito da Costa afirmou que, mesmo quando secretário de educação, apesar de autorizar o uso dos recursos, conforme determina a legislação, não detinha o controle real da situação, como demonstra o diálogo transcrito abaixo:

**ZeZito Costa:** *Assinava mas não estava ciente (das irregularidades). As coisas quando se dão nesse estilo, acontecem muito sigilosamente, eu só vim tomar conhecimento dessas empresas (irregulares), quando eu assumi (como prefeito). E aqui sem querer também atacá-lo, se ele mandasse um cheque para o senhor assinar o senhor tem que assinar.*

- *Ele ameaçava o senhor?*

**ZeZito Costa:** *Ele nunca me ameaçou porque eu assinei.*

- *O senhor assinava sem ler?*

**ZeZito Costa:** *Sem ler o cheque?*

- *Todos os documentos.*

**ZeZito Costa:** *Você não está entendendo. Eu estou dizendo que as coisas funcionavam muito sigilosamente. Disso aí eu nunca tomei o mínimo conhecimento. Quem conheceu bem o prefeito sabe que ele era prefeito e secretário de todas as secretarias. Essa é a questão. O controle financeiro da prefeitura é dele, então se tiver uma coisa que está errada, você até pode achar que está errado, mas como o prefeito mantém o sigilo das operações. Isso não funciona assim só aqui, existem muitas prefeituras em que os secretários apenas assinam e funcionam muito de fachada, porque vigora o autoritarismo”.*

O prefeito em exercício também chamou a atenção para outro aspecto muito importante na dinâmica da corrupção administrativa, que são os processos fraudulentos, como licitações forjadas, notas falsas e/ou duplicadas, superfaturamento, entre outros processos: *“O senhor pode dizer que sou um velho covarde, que assinava sem ler. Eu lia. Mas a conta estava toda certinha. Eu tenho culpa de ter um ‘cartel’ funcionando na prefeitura? Como é que eu vou adivinhar? Se o senhor quiser tá lá, tudo certinho, a licitação tudo certinho; inclusive com aval do Tribunal de Contas, com o aval de todo mundo. A nossa procuradora (da prefeitura), nunca deixou de dar parecer favorável nas licitações (Ela já foi embora, está em Brasília). Tem o caso da peixaria, que a Polícia Federal detectou que fazia capacitação de professores. Se o cheque veio para eu assinar, com a licitação prontinha, bonitinha, tem algum problema? Eu imaginava que isso é um cartel?”*

O despreparo das pessoas responsáveis pela fiscalização local dos recursos, aliada à manipulação e violência exercidas pelo poder executivo, colabora para a utilização irregular dos recursos públicos. Mais uma vez é exemplar a narrativa de ZeZito da Costa, neste caso, sobre a constituição da Comissão de Licitações da Prefeitura de Satuba. O prefeito em exercício afirmou que um dos membros, ao ser indagado por representantes do governo federal sobre as outras pessoas que atuavam nessa Comissão respondeu: *“eu não sei o que é licitação. Eu sei fazer camarão empanado, agora licitação eu não sei quem é; eu ia lá saber o que era o significado da 8666 (lei federal que 8.666 que estabelece regras para as*

licitações públicas)?”

Ao final do encontro, o prefeito em exercício explicita o temor por represálias: “*As autoridades que tomem conta, porque eu posso estar carimbando, estar assinando o meu atestado de óbito com este pronunciamento*”.

## **7. Violência e corrupção**

Os casos de Satuba e Traipu podem ser considerados exemplares, pois reúnem elementos que se repetem em muitos outros municípios do país, tanto em relação à utilização irregular dos recursos da educação, quanto ao que se refere à violência como instrumento de exercício de poder e corrupção.

O relatório elaborado por Sinteval e Comissão de Direitos Humanos da OAB/AL, contendo denúncias feitas por professores acerca de desvios dos recursos do Fundef nos municípios de Traipu, Monteirópolis, Murici, Água Branca e Girau do Ponciano, descreve várias situações de perseguição e coerção praticadas pelo poder público executivo municipal, tais como suspensão ou demissão do trabalho, transferências arbitrárias e até ameaças de morte.

O Sindicato dos Trabalhadores da Educação afirma ainda que são comuns as perseguições motivadas pela militância sindical ou mesmo simples reivindicação de direitos trabalhistas. Nesse sentido, o Sinteval está movendo uma série de ações judiciais contra os municípios de Canapi, Barra de Santo Antonio, Boca da Mata, Viçosa, Monteirópolis, São Sebastião, Delmiro Gouveia, Campestre, Coité do Nóia e Santa Luzia.

No caso da utilização irregular dos recursos públicos, a Controladoria Geral da União revelou, em abril de 2004, que 75% dos recursos do Fundef são desviados, conforme demonstraram as informações obtidas no Programa de Fiscalizações por Sorteio Público, que investigou as contas de 281 municípios em todo o Brasil, encontrando irregularidades em cerca de 90% deles, contribuindo para o afastamento de 34 prefeitos<sup>15</sup>.

No caso de Alagoas, os municípios sorteados para investigação foram Japaratinga, Flexeiras, Jacuípe, São Luís do Quitunde, Lagoa de Canoa e Satuba. As irregularidades verificadas são várias, algumas já descritas aqui: manipulação dos conselhos fiscalizadores, licitações fraudulentas, desvio dos recursos da educação para outras áreas. Além do Fundef, são investigados outros programas do governo federal, que implicam em recursos para

estados e municípios, como o Dinheiro Direto na Escola e o Bolsa Escola.

No primeiro, há casos de escolas que desconhecem a existência do programa e a verba é totalmente gerida pela estrutura burocrática da prefeitura. No caso do Bolsa-Escola algumas das irregularidades verificadas foram a ausência do acompanhamento da frequência dos alunos cujas famílias são beneficiadas, a duplicidade de atendimento de uma mesma criança, descumprimento dos critérios para participação no programa, entre outras.

A Procuradoria Geral de Justiça de Alagoas divulgou 12 prefeitos investigados por improbidade administrativa, ações penais e civis. Desses, perderam seus mandatos os prefeitos de Satuba, Batalha, São José da Lage, Jundiá, Novo Lino e Girau do Ponciano. Ainda estão sendo investigados os prefeitos de Jequiá da Praia, Cajueiro, Rio Largo, Marechal Deodoro, Santana do Mandaú e Colônia de Leopoldina.

### **8. Audiência Pública**

A visita foi encerrada com a realização de uma audiência pública na Assembléia Legislativa da qual, entre as autoridades ouvidas por Sérgio Haddad, participou apenas a representante do Ministério Público Federal, Niedja Kaspary, procuradora da República, que exerce o cargo de procuradora regional dos Direitos do Cidadão. Tribunal de Contas, Secretaria Estadual de Educação e Ministério Público Estadual não enviaram representantes.

A representante do Ministério Público Federal relatou as audiências públicas realizadas em municípios do interior, onde vêm constatando inúmeras irregularidades na utilização dos recursos destinados à educação. As audiências foram precedidas de visitas de técnicos do Ministério Público Federal que detectaram irregularidades, publicizadas pela sociedade civil local. A medida adotada foi a formulação de Termos de Ajuste de Conduta – TAC, por meio do qual as prefeituras se comprometem a corrigir as irregularidades, sob o acompanhamento do Ministério Público Federal e, em alguns casos, também do Ministério da Educação.

Niedja salientou que a única maneira de garantir o uso adequado dos recursos públicos é por meio do controle social e apelou ao Sinteal para que incentive os professores a participarem ativamente dos conselhos que fiscalizam o Fundef, a merenda escolar, entre outros.

---

<sup>15</sup> Jornal O Estado de São Paulo. “Maior parte dos recursos do Fundef é desviada” 11/ABR/2004. Pg. A-12.



## **9. Recomendações**

- Realização de auditoria nas contas de todos os municípios de Alagoas, executada por comissões formadas por técnicos do governo federal e do Tribunal de Contas de Alagoas.
- Realização de auditoria federal nas contas do governo do Estado de Alagoas.
- Criação de comissão para investigação das denúncias de violência e perseguição aos professores, formada por representantes do Sinteal, Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão de Alagoas e Procuradoria Geral de Justiça de Alagoas.
- Ampliação do Fundef para o Fundeb – Fundo para Financiamento da Educação Básica.
- Unificação dos conselhos responsáveis pelo controle da gestão dos programas educacionais.
- Formação dos membros dos conselhos responsáveis pelo controle social dos programas da Educação que transferem recursos entre as esferas de governo.
- Estabelecimento de mecanismos de comunicação direta entre conselhos municipais de educação e Ministério da Educação.
- Incorporação obrigatória à Prestação de Contas Municipais, encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado, de parecer avaliativo emitido pelos Conselhos Municipais do Fundef, a exemplo do que ocorre no estado do Paraná.