

## **Responsabilização na educação: um novo componente na agenda de políticas públicas?**

***Accountability in education:  
a new component in the public policy agenda?***

***Rendición de cuentas en la educación:  
¿un nuevo componente en la agenda de políticas públicas?***

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabeleceu procedimentos para o acompanhamento da execução orçamentária das despesas com a educação, assim como do gerenciamento dos recursos. Nesses, sobressaem os princípios de periodicidade na apuração da aplicação dos recursos vinculados e de responsabilização dos gestores da área da educação.

No que se refere à periodicidade, está presente nesta lei a deliberação de que “As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não-atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro” (art. 69, § 4.º). Essa periodicidade asseguraria que os recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino estejam disponíveis na medida das necessidades e do planejamento das instituições educacionais e dos órgãos administrativos dos sistemas de ensino, evitando sistemáticas históricas como, por exemplo, que significativo volume de recursos seja gasto apenas no final do ano, prática extensamente denunciada pelos limites que impõe à viabilidade do que é planejado.

Outro preceito da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é o de que os recursos do caixa da União, estados e municípios sejam repassados a cada dez dias ao órgão executivo responsável pela educação. Neste último caso, encontra-se, além da fixação de prazos para o fluxo dos recursos, uma inovação em termos da gestão da educação, entrando em cena o princípio da responsabilização antes mencionado.

O reconhecimento dos órgãos executivos do setor educacional das três esferas de governo como gestores dos recursos pode ensejar uma administração mais eficaz e efetiva dos recursos orçamentários. Esta responsabilização, de profundo significado político, poderia modificar a prática de muitas administrações cujo pessoal da educação não tem informação nem poder de controle orçamentário. A esta formulação está subjacente a preocupação em superar os históricos problemas de planejamento e execução orçamentários do setor educacional, onde os dirigentes da área ficam à mercê das decisões dos segmentos administrativos que, baseados no argumento da capacidade tecnocrática, concentram o poder de decisão,

o qual, mais do que fundamentado na técnica, movimenta-se através das pressões e barganhas de cunho político.

Cabe acrescentar que a LDB também prevê um mecanismo de punição para o caso de não serem repassados os recursos da receita de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) aos órgãos responsáveis pela área da educação em cada esfera de governo, pois o parágrafo 6º do artigo 69 dispõe: “O atraso da liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes”.

Não é novo, portanto, o componente da responsabilização e do controle público na legislação específica do setor da educação. De disposições legais como as descritas acima decorreu grande entusiasmo, especialmente entre atores setoriais. O otimismo, porém, arrefeceu com o tempo, diante da pequena escala de ações que evidenciassem a efetividade do controle e da responsabilização dos agentes públicos nas ações do setor. Embora o ceticismo e a desconfiança, o assunto não foi esquecido, do que são exemplos regulamentações da fiscalização, bem como da atuação dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef e do Fundeb. Mais recentemente, há que destacar que entre as propostas aprovadas na Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010, encontramos a de efetivação da responsabilização administrativa e fiscal dos gestores públicos quanto à aplicação dos recursos orçamentários destinados à educação.

Essa proposta, que implicaria, inclusive, na elaboração de uma lei ou de um conjunto de normas visando à responsabilidade educacional, é mais uma evidência de que a situação de não responsabilização no setor educacional vem assumindo o *status* de problema a ser inserido na agenda pública com vistas à formulação de decisões e ações para seu enfrentamento.

Na Câmara Federal, por exemplo, encontramos quatro projetos de lei apresentados nos últimos seis anos, dispendo sobre a edição de lei de responsabilidade educacional, os quais propõem alterações em leis já vigentes, no sentido de ampliar as responsabilidades das famílias, das escolas e do poder público para com a educação básica, bem como de estabelecer exigências e sanções que incidam na responsabilização dos gestores quanto ao uso dos recursos da educação de qualquer nível. De fato, o primeiro projeto de lei foi apresentado em 2005 e arquivado; os demais possuem o mesmo teor desse projeto, mesmo tendo como propositores deputados de posições polares no espectro político-partidário.

Entre as alterações propostas na legislação, destacamos conteúdos que dizem respeito aos seguintes componentes de uma renovada política pública: a) responsabilidade de pais ou responsáveis de matricular crianças e adolescentes na educação obrigatória e a responsabilidade de professores e gestores de comunicar, às famílias, ao conselho tutelar e/ou ao conselho de educação, faltas injustificadas às aulas, bem como evasão e repetência escolares, o que implicaria em mudanças na lei n. 8.069/90, que dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e na lei n. 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional – LDB; b) criação e funciona-

mento de conselhos de educação em cada esfera de governo, implicando em mudança na LDB; c) aperfeiçoamento na atuação dos conselhos do Fundef e na publicização dos recursos recebidos por conta deste fundo, o que já foi contemplado na legislação do Fundeb; d) consideração, como ato de improbidade administrativa, da não aplicação do percentual constitucional mínimo da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que a reincidência de uma autoridade nesse ilícito acarretaria inelegibilidade por oito anos, o que implicaria mudanças na lei 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis a agente no exercício de cargo público; e) possibilidade de redução de transferências voluntárias, bem como de enquadramento em ato de improbidade administrativa, de agente responsável pela gestão dos recursos da educação, com risco de perda de cargo ou função quando não for gasto em educação o percentual mínimo da receita resultante de impostos. No projeto de lei n. 5.580/05, de autoria de Paulo Delgado, lê-se, que, entre outros, a proposição legislativa visa “coibir a prática de desmando público com relação à aplicação das verbas destinadas à área da educação, estabelecendo as circunstâncias e condições pelas quais a autoridade pública poderá vir a ser punida, bem como o gestor direta ou indiretamente responsável.”

No contexto da (re)problematização da responsabilidade e da responsabilização no setor da educação escolar, a Revista Brasileira de Política e Administração da Educação contempla, no presente número, uma seção temática denominada *Panoramas de controles públicos e sociais no setor da educação*, composta de quatro artigos que exemplificam ângulos relevantes da responsabilização (*accountability*) nas/das ações públicas. Por oportuno, cabe mencionar que, no momento de preparação da seção temática, se nos apresentou uma dúvida, dado o conteúdo do primeiro e do segundo artigos: sendo *accountability* um termo da língua inglesa, seria recomendável utilizá-lo? Fariamos como no espanhol, cuja tradução recorrente é *rendición de cuentas* (prestação de contas)? Na produção acadêmica brasileira, encontramos “responsabilização”, “responsividade”, “prestação de contas” – qual o mais adequado, para dar conta de um termo que engloba prestação de contas, controle e responsabilização? No caso dos dois primeiros artigos, a editoria optou por acompanhar seus autores, mantendo o termo *accountability*. Contudo, cabe reproduzir aqui a apreciação de Benno Sander, numa troca de mensagens sobre a pertinência ou não da tradução, considerando que é uma ponderação útil para uma discussão que muitas vezes se apresenta na produção acadêmica:

É verdade que as traduções são, muitas vezes, traições e por isso alguns autores preferem manter o termo no idioma original em que foi consagrado, como é o caso de *accountability* [...]. *Accountability*, em português e espanhol se traduz muitas vezes por “prestação de contas”, ou, no caso do verbo, “prestar contas à”. Por quê? Porque o termo vem do campo da contabilidade (*accounting*). A tradução mais apropriada, segundo os dicionários especializados, como o Oxford, é responsabilização, ou, no caso de verbo, responsabilizar-se (diante de). O melhor dicionário inglês-português

que temos é o Michaelis, em que a tradução também é “responsabilização” ou “responsabilizar-se (diante de)” [...].

Abre esta seção temática o artigo *Descentralização do sistema educacional: desafios do ponto de vista da transparência e da accountability*, de Jacques Hallak e Muriel Poisson, o qual apresenta resultados de pesquisas abarcando diversos contextos nacionais, desenvolvidas pelo Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIEP/Unesco-Paris), no âmbito do projeto *Ética e Corrupção na Educação*. O artigo seguinte, de Nalú Farenzena – *Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil* – traz um mapeamento de agências de controle das ações públicas no âmbito federal, com ênfase para a regulamentação do controle em políticas educacionais de execução descentralizada. Nicholas Davies – no artigo *A contabilização da receita e da despesa em educação pelo TCU: omissões, inconsistências e equívocos* –, aponta limitações no exercício da função fiscalizadora desta agência de controle externo sobre os recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino do governo da União. Em *Estilo de gestão da educação municipal: implicações para a gestão democrática e o controle social*, Marcos Edgar Bassi e Rubens Barbosa de Camargo discutem relações entre estilos de gestão pública e democratização da gestão educacional, a partir da atuação do conselho do Fundef numa prefeitura paulista.

Outros dois artigos deste número da RBPAE foram agrupados na seção denominada *Perspectivas da gestão da educação e da escola*. No primeiro artigo – *Gestão da educação em perspectiva comparada Brasil-Portugal: uma análise da produção acadêmica entre 1986-2006* –, Donaldo Bello de Souza e Silvia Alicia Martínez adotam um enfoque comparativo, traçando tendências nas políticas públicas e na gestão da educação com base na análise de bibliografia brasileira e portuguesa. Em *Gestão educacional e reinvenção da democracia: questões sobre regulação e emancipação*, Maria de Fátima Cossio, Álvaro Moreira Hypólito, Maria Cecilia Lorea Leite e Maria Antonieta Dall'Igna articulam (re)significações de gestão da educação com abordagens contemporâneas sobre a democracia, explorando essa articulação conceitual no estudo da organização e gestão de escolas municipais de Pelotas/RS.

*Cenários de políticas educacionais* é a seção seguinte, com olhares que se voltam para diferentes “latitudes”. Graciela C. Riquelme e Natalia Herger, no texto *Deuda social con la educación de personas jóvenes y adultas: estimación de recursos necesarios*, elaboram relevantes cálculos de montantes de incremento do gasto em educação para atender o direito à educação dos jovens e adultos em vários países de diferentes graus de desenvolvimento. No artigo *A visão de educação superior do Banco Mundial: recomendações para a formulação de políticas educativas na América Latina*, Maria Creusa de Araújo Borges caracteriza dois documentos de referência de políticas para a educação superior do Banco Mundial, buscando inseri-los nas concepções dessa agência quanto ao papel do Estado e da educação em geral. A distribuição, no tempo e no espaço, dos sistemas municipais de

ensino (SME) no estado do Rio Grande do Sul, bem como a caracterização de conteúdos das leis que instituíram SME, é a abordagem do último artigo, intitulado *Sistemas municipais de ensino no Rio Grande do Sul: uma contribuição para as políticas educacionais*, de autoria de Flávia Obino Corrêa Werle, Adriane Brill Thum e Alenis Cleusa de Andrade.

Por fim, Rosana Evangelista da Cruz resenha o livro *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*, organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. A autora da resenha destaca a importância da obra para avançarmos no conhecimento das relações entre federalismo e oferta educacional, bem como nas propostas para a constituição de um sistema nacional de educação.

Nosso agradecimento muito especial aos autores, avaliadores e colaboradores deste número da RBPAAE.

**Nalú Farenzena**  
Editora Associada

**Maria Beatriz Luce**  
Editora