

Descentralização do sistema educacional: desafios do ponto de vista da transparência e da *accountability*

*Educational systems decentralization:
challenges in terms of transparency and accountability*

*Descentralización del sistema educativo: retos del punto
de vista de la transparencia y la rendición de cuentas*

JACQUES HALLAK
MURIEL POISSON

Resumo: O artigo trata dos riscos de corrupção em contextos de descentralização da gestão educacional. A reflexão abrange o financiamento da educação, a gestão do pessoal docente e os contratos públicos. Para cada dimensão, são abordados riscos e fatores associados à corrupção, bem como boas práticas e recomendações direcionadas a prevenir, detectar e superar problemas de corrupção. Como fatores importantes na luta contra a corrupção no setor educacional, são sublinhados a constituição de sistemas de regulação transparentes e sujeitos à *accountability*, o reforço das capacidades de gestão e uma maior apropriação de informação e de conhecimento dos processos de gestão pelos cidadãos.

Palavras-chave: descentralização da educação; corrupção no setor educacional; gestão da educação; *accountability*.

Abstract: The article deals with the risks of corruption in the context of decentralization of educational management. The discussion covers educational finance, teaching personnel management, and public contracts. In each dimension, the paper approaches risks and factors associated with corruption, as well as good practices and recommendations to prevent, detect and overcome the problems of corruption. As important factors in the fight against corruption in education, the paper highlights the establishment of transparent and accountable regulatory regimes, the strengthening of management capacities and a higher information and knowledge appropriation of management processes by the citizens.

Keywords: educational decentralization; corruption in educational systems; educational management; *accountability*.

Resumen: El artículo discute los riesgos de corrupción en un contexto de descentralización de la gestión educativa. La reflexión cubre el financiamiento de la educación, la gestión del personal docente y los contratos públicos. En cada dimensión, se abordan los riesgos y los factores asociados con la corrupción, así como las mejores prácticas y recomendaciones para prevenir, detectar y superar los problemas de corrupción. Como factores importantes en la lucha contra la corrupción en el sector educativo, se destacan el establecimiento de regímenes reguladores transparentes y sujetos a rendición de cuentas, el fortalecimiento de las capacidades de gestión y una mayor apropiación de la información y del conocimiento de los procesos de gestión por los ciudadanos.

Palabras-clave: descentralización de la educación; la corrupción en el sector educativo; gestión de la educación; rendición de cuentas.

A descentralização dos recursos educacionais e a promoção da gestão em nível escolar devem ser levadas em conta nos debates sobre a corrupção no setor educacional. Num contexto de restrições orçamentárias, de frágil capacidade para a gestão de pessoas, de sistemas de informação pouco confiáveis e de mecanismos de auditoria inexistentes ou insuficientes, essas tendências podem efetivamente contribuir para intensificar ou reativar as práticas corruptas. Assim, a descentralização do sistema educacional pode contribuir, em certos casos, para descentralizar as oportunidades de corrupção, estendendo-as a um maior número de agentes. De fato, a experiência mostra que o risco de evasão de fundos é proporcional ao número de níveis administrativos envolvidos com o financiamento dos sistemas educacionais – a promoção da gestão em nível escolar pode se traduzir, conseqüentemente, pelo surgimento de novas práticas de corrupção em nível local. No contexto deste artigo, a reflexão será conduzida em três domínios específicos, a saber: o financiamento, a gestão dos educadores e os contratos públicos.¹

FINANCIAMENTO DESCENTRALIZADO DA EDUCAÇÃO

Dada a importância da parte do orçamento nacional destinado ao ensino, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento (entre 15 e 30%), é essencial que os fundos públicos sejam diretamente destinados e utilizados para os fins que lhes são atribuídos. O desvio dos fundos públicos é uma questão séria, tanto em termos de implicações penais para o infrator, quanto em termos de ética e de prejuízos causados aos alunos. Ora, a diversificação das fontes de financiamento, combinada, por um lado, à descentralização da gestão para níveis administrativos inferiores e, de outro, ao crescimento das fontes de financiamento privado, contribui para uma imprecisão da legibilidade dos fluxos de recursos destinados às escolas.

- *Diversificação das fontes de financiamento.* Em um contexto de exigências orçamentárias, de privatização da oferta de ensino e de mobilização local e comunitária a favor da educação, as fontes de financiamento tendem a se diversificar no setor de ensino e envolvem não apenas o ministério da educação, mas também as autoridades locais de educação, as associações de pais e professores, o setor privado, os órgãos internacionais, etc. Em alguns casos, outros ministérios além do da educação contribuem para a aquisição de fundos, como os ministérios das finanças, do trabalho, dos assuntos sociais, da saúde, dos assuntos religiosos e da defesa. De igual

¹ N.E. O artigo apresenta resultados de pesquisas desenvolvidas pelo Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIEP/Unesco-Paris), no âmbito do projeto *Ética e Corrupção na Educação*. A respeito desse projeto, consultar <<http://www.iiep.unesco.org/fr/recherche/themes-phare/ethique-et-corruption-dans-leducation>>.

modo, encontram-se agências nacionais operando em áreas tais como a alfabetização dos adultos ou a promoção das línguas locais, as famílias, as empresas privadas ou, ainda, as ONGs. A falta de informação e de comunicação entre esses diversos agentes, combinada à ausência de regras comuns, ou pelo menos equilibradas, para os orçamentos, a contabilidade e a auditoria, torna extremamente difícil a compreensão de “quem faz o que” e, então, a identificação de eventuais práticas fraudulentas.

- *Descentralização da gestão.* As principais razões da descentralização das finanças dos estabelecimentos escolares no decorrer dos dez últimos anos foram: uma melhoria da eficiência dos mecanismos da gestão, uma melhor adequação dos serviços de educação para com as necessidades locais e a promoção da *accountability* dos funcionários locais do ensino e dos gestores escolares. Todavia, a multiplicação dos poderes de decisão em diferentes níveis da administração contribuiu, às vezes, para dificultar a compreensão de “quem decide o que” em relação aos diferentes tipos de despesas, particularmente quando o poder de decisão de cada nível administrativo não foi claramente delimitado. No Quirguistão, por exemplo, o poder de decisão das autoridades locais (províncias e distritos), no âmbito do financiamento, não foi acompanhado de regras e procedimentos de controle. Consequentemente, as oportunidades de corrupção existentes foram descentralizadas para um maior número de agentes, e novas oportunidades surgiram em nível local.
- *Privatização das fontes de financiamento da educação.* A austeridade orçamentária combinada à liberalização dos mercados educacionais contribuiu para aumentar a participação das fontes de financiamento privado. Em vários países, também é solicitada a participação das famílias e das comunidades no financiamento escolar, de diversas maneiras: pagamento de contribuições diretamente solicitadas pelas escolas sob a forma de livros e manuais, uniformes, transportes, cursos particulares, doações, presentes para os professores, etc. E também, às vezes, é solicitada às famílias contribuição para pagar a admissão de suas crianças em uma escola, para gastos de avaliação, para destinação de recursos aos funcionários, etc. Sua contribuição para o financiamento escolar pode ser muito importante – até 45% dos custos unitários por aluno no Camboja. Muitas vezes, não se sabe de nenhum mecanismo que permita controlar a utilização desses fundos em nível escolar, e mesmo quando os comitês de estabelecimento existem, esses, muitas vezes, não dispõem das habilidades necessárias para impedir as práticas de corrupção.

Geralmente, torna-se extremamente difícil para os responsáveis pela educação controlar realmente o que acontece em matéria de financiamento de ensino.

Riscos de corrupção

A cada tipo de financiamento correspondem possibilidades de manipulação dos dados. Por exemplo, quando fundos são atribuídos em função do tamanho das escolas, os gestores de escola ou funcionários locais da educação podem ser tentados a inflar os números das matrículas para atrair donativos suplementares. Da mesma maneira, o financiamento dos custos dos serviços públicos (aquecimento, água e energia), tomando por base despesas passadas, não promove uma utilização mais eficaz da energia, água e telefone. A presença, na fórmula, de indicadores ligados às necessidades de aprendizagem dos estudantes pode incentivar os gestores de escolas a encorajar notas baixas, quando os testes são gerenciados pela própria escola. Enfim, os chefes de estabelecimento podem ser tentados a falsificar as estatísticas, quando os números utilizados para a alocação de fundos suplementares (como dados socioeconômicos sobre a pobreza, a etnia e a língua) são coletados diretamente pelas escolas. A fraude pode concernir a todos os tipos de governo: desde as mais altas esferas (com o exemplo das autoridades de alto nível exercendo pressões), até as esferas mais baixas (com o exemplo de gestores de escolas desviando os fundos das escolas ou dos educadores, registrando gastos ilegais). Ela também pode se produzir em cada etapa do processo de auxílio, distribuição e utilização dos fundos.

Fatores

A probabilidade de furtos está ligada de forma evidente a um conjunto de fatores, dentre os quais estão: ausência de regras financeiras claras; de um compartilhamento transparente das responsabilidades entre os diversos agentes e os níveis administrativos envolvidos; de sistemas contábeis; de pessoal bem formado nas questões orçamentárias e contábeis; de mecanismos adequados de controle e auditoria, etc. Todavia, como explicar que no interior de um mesmo país, o mesmo montante de fundos, destinado ao mesmo tipo de despesas, seja mais ou menos suscetível a desvios?

Uma das maiores razões é certamente o mecanismo utilizado para o pagamento dos fundos. Este pode ser mais ou menos transparente e mais ou menos vulnerável às práticas de corrupção. A experiência zambiana é muito instrutiva a esse respeito, na medida em que ela demonstra que os furtos financeiros variam em função do processo de destinação dos fundos utilizados. Efetivamente, nesse exemplo, mais de 90% das escolas recebiam os pagamentos não salariais outorgados com base em regras – os fundos lhes eram depositados diretamente em função do número de matrículas –, ao passo que apenas menos de 20% das escolas recebiam os fundos distribuídos pelas administrações provinciais e de distritos, o restante sendo empregado em nível provincial e de distrito.

Mas esse não é apenas o único fator. De fato, mecanismos similares de pagamento de fundos podem apresentar intensas variações nos desvios financeiros. Em Uganda, por exemplo, em 73% das escolas, observava-se uma porcentagem de desvios ultrapassando os 95%, enquanto que em 10% das escolas foi observado um desvio de menos de 10% dos recursos. As análises mostraram que as escolas que possuíam um grande número de alunos, com pais financeiramente favorecidos e um pessoal mais qualificado, recebiam proporcionalmente mais fundos que as outras escolas, e que os alunos carentes sofriam desproporcionalmente com os desvios de fundos não salariais. Uma grande parte dessas variações se explica pela interação entre os responsáveis locais e as escolas. Antes de elas serem beneficiárias passivas dos fundos governamentais, as escolas usam efetivamente seu poder de negociação junto às autoridades locais para se assegurar de fatias mais importantes do financiamento.

Boas práticas

No decorrer das últimas décadas, o financiamento baseado em uma fórmula de subvenção foi frequentemente utilizado no contexto de um sistema descentralizado de financiamento escolar, aplicado de maneira imparcial a todos os estabelecimentos de uma determinada jurisdição. Nos anos 1960, o objetivo era atender às necessidades das escolas que contavam com uma grande porcentagem de alunos desfavorecidos, atribuindo-lhes recursos adicionais em função de suas necessidades. O projeto *Head Start*, nos Estados Unidos, e as Zonas de Educação Prioritária (ZEP), na França, são exemplos disso. Desde os anos 1990, o financiamento baseado em uma fórmula visa a atender uma demanda em favor de uma maior apropriação, de uma melhor governança e de uma liberdade de escolha, através da descentralização da gestão dos fundos para as escolas.

As decisões sobre a maneira de empregar as subvenções são tomadas no nível escolar, pelo diretor de escola ou pelo conselho escolar, ou por uma combinação dos dois – o diretor e o conselho sendo ambos responsáveis pela prestação de contas dos recursos recebidos. A fórmula de subvenção utilizada pode ser muito simples e decorrente de certos parâmetros brutos, como o número de alunos por professor. Também pode levar em conta as necessidades diferenciadas em matéria de aprendizagem, atribuindo mais recursos aos alunos desfavorecidos. Ela pode ainda ser nitidamente mais completa, estando baseada nos custos, e propondo medidas focalizadas. Na Inglaterra, por exemplo, 75% dos fundos são pagos em função do número de matrículas, 20% em função do estado físico da escola, e 5% em função das necessidades adicionais dos alunos. Subsídios adicionais são atribuídos, levando em conta as dificuldades de aprendizagem, utilizando como base a porcentagem de refeições escolares gratuitas.

Supõe-se, frequentemente, que uma melhor adequação às necessidades e uma boa governança podem ser esperadas do financiamento que se baseia em uma

fórmula de subvenção. De igual modo, supõe-se que esse tipo de financiamento contribui para a transparência, já que um objetivo e uma fórmula aplicada de maneira coerente determinam o que recebe cada escola, e que essa dotação é conhecida pelos estabelecimentos de ensino e é publicamente acessível. Finalmente, supõe-se que o financiamento baseado em uma fórmula facilita a *accountability*, estando mais próximo dos usuários, e favorecendo a participação e o sentimento de apropriação. Ao mesmo tempo, pode-se afirmar que a introdução do financiamento baseado em uma fórmula e a delegação do poder de decidir as despesas podem aumentar a possibilidade de fraudes, na medida em que um número bem maior de pessoas tem acesso aos fundos. Isso depende, evidentemente, *da maneira pela qual o financiamento baseado em uma fórmula funciona na prática*.

Segundo um estudo desenvolvido pelo IPE na Austrália (Estado de Victoria), no Brasil (Estado do Rio Grande do Sul), na Polônia e no Reino Unido (Inglaterra), o financiamento baseado em uma fórmula pode ajudar a melhorar a transparência e a *accountability*. Mas para isso, deve haver certo número de critérios de base satisfatórios, dentre os quais estão: uma boa compreensão dos fluxos de financiamento e das regras de pagamento dos fundos; um sistema confiável de coleta e de verificação de dados; mecanismos de controle financeiro adequados para o nível escolar; técnicas apropriadas de fiscalização das contas da escola; e ferramentas eficazes para detecção das fraudes e da corrupção.

Lições

A experiência mostra que, quando as capacidades institucionais, regulamentares e humanas são frágeis ou insuficientes, um financiamento e uma gestão dos fundos com uma centralização maior podem ser acompanhados de menores oportunidades para práticas fraudulentas. Por outro lado, os detalhes do funcionamento do pagamento dos fundos (através de um financiamento baseado em uma fórmula de subvenção por aluno) devem ser apresentados de maneira suficientemente clara para facilitar uma melhor compreensão em todos os níveis do sistema educacional. Enfim, um cuidado especial deve ser dado para que uma colusão de interesses fraudulentos não venha a ocorrer dentro de uma escola. Isso significa que os administradores devem estar suficientemente comprometidos com a vida da escola, para poder identificar qualquer medida inadequada; que os membros do conselho escolar devem ser eleitos para representar os interesses da comunidade, e não apenas os dos funcionários da escola ou dos responsáveis políticos locais; que as estatísticas fornecidas pelas escolas e utilizadas na fórmula de financiamento devem ser submetidas a uma verificação externa; e finalmente, que o controle dos fundos da escola deve ser contínuo, bem como independente do diretor ou do setor administrativo.

GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PESSOAL DOCENTE

A opacidade, a subjetividade e a corrupção nas decisões administrativas relativas aos docentes podem ter enormes consequências financeiras. Na maioria dos países, os professores representam o corpo mais importante de funcionários, e seus salários ocupam o primeiro lugar no orçamento da educação (na maior parte dos países, essa taxa fica entre 50% e 90%). Em outras palavras, a corrupção nesse setor terá consequências proporcionalmente mais importantes do que em outros. Conforme as estatísticas nacionais, em certos países, por exemplo, o número de docentes que compõe o registro de remuneração é superior ao dos professores que realmente estão em sala de aula. Essa distorção pode ser explicada, em parte, por uma má gestão dos dados, mas também por manobras fraudulentas. Em um país onde os salários dos docentes representam 90% do orçamento da educação, 10% de “docentes fantasmas” nas listas de pagamento equivalem a um furto de 9% no orçamento total da educação, o que é evidentemente considerável.

Em um número cada vez maior de sociedades, a gestão e a avaliação do desempenho dos docentes são atualmente confiadas aos diretores de escola. Nesse contexto, práticas corruptas correm o risco de aparecer, a menos que critérios claros e transparentes sejam realmente utilizados e aplicados por todos os diretores em todo o país. Efetivamente, a relação direta e pessoal unindo o empregador (o diretor de escola) a seus empregados (os professores e os outros funcionários da escola) tende a encorajar o uso de critérios subjetivos e a aumentar a pressão exercida sobre o pessoal. Outros agentes, além dos diretores, devem, portanto, ser associados ao processo, como autoridades locais que controlam os diretores, ou também membros de níveis mais elevados da administração escolar, em alguns casos.

Risco de corrupção

As numerosas oportunidades de corrupção em matéria de gestão dos docentes podem ser reforçadas pela identificação das decisões que consistem em recrutar, designar, ou promover os docentes; nesse sentido, pode-se citar, entre outras:

- nomeação, designação ou promoção de pessoal conforme critérios subjetivos (pertencimento familiar, étnico, religioso, político, sindical, etc.);
- nomeação, designação ou promoção de pessoal submetida a subornos;
- recrutamento de docentes ou sua promoção na escala salarial baseado em falsos diplomas;
- cargos já ocupados, mas declarados vagos pelos diretores de escola para obter mais professores;

- falsas designações (dos professores que trabalham em outros estabelecimentos diferentes da instituição para a qual foram designados, em particular nas zonas rurais);
- permutas de docentes entre regiões, à base de acordos particulares, implicando o depósito de somas de dinheiro;
- desligamento dos docentes de seus cargos administrativos sem autorização oficial;
- substituição ilícita de docentes (uma pessoa que é paga por um docente para substituí-lo na sala de aula, ou um docente falecido substituído por um protegido do diretor ou por uma pessoa que o suborna para obter o lugar).

Fatores

Em nível sistêmico, entre os fatores que agravam o risco de abusos no setor da gestão dos docentes, é necessário destacar: a ausência de critérios claros e bem definidos de recrutamento, designação, promoção e remuneração dos professores; a desorganização da administração, associada à falta de eficácia dos sistemas de informação; a multiplicidade das entidades (ministério da educação, autoridades locais, estabelecimentos escolares, etc.) encarregadas da atualização dos dados, que conduz a certo número de incoerências; a falta de acesso à informação sobre a gestão do pessoal (em certos casos é necessário pagar a intermediários para poder ter acesso a esta informação) e a fragilidade dos sistemas de acompanhamento, de controle e de disciplina, em particular nas zonas rurais mais distantes.

De acordo com essa ideia, pode-se questionar se a gestão central dos docentes favorece mais ou menos os comportamentos fraudulentos do que a gestão local. Efetivamente, pode-se afirmar que os sistemas fortemente centralizados são muitas vezes caracterizados por seu funcionamento burocrático, lentidão, ineficácia e dependência diante da qualidade das informações que recebem. Consequentemente, a “regra geral” pode facilmente ser contornada por indivíduos que desejam explorar a fragilidade do sistema. Ao mesmo tempo, mesmo que os sistemas locais demonstrem uma maior flexibilidade e capacidade de reação às necessidades locais, eles são facilmente vulneráveis a influências e pressões locais.

Em suma, em um contexto de baixas capacidades administrativas, particularmente no nível local, a gestão central pode ser considerada como mais imparcial e transparente, mesmo que, evidentemente, ela nem sempre esteja isenta de corrupção.

Boas práticas

Uma das etapas mais críticas do processo de reforma da gestão do pessoal docente é o estabelecimento de uma “relação de pessoas limpas”, que passa pela:

- realização de uma estimativa precisa das necessidades de docentes por região e por instituição;
- verificação da reserva existente de professores empregados, e eliminação da dupla contagem e dos “docentes fantasmas” (com ajuda, por exemplo, de averiguações quantitativas de prestação de serviços);
- consideração dos constrangimentos orçamentários na definição do montante máximo disponível para salários;
- estimativa do número de professores a designar e/ou redesignar, de uma região a outra, e entre escolas;
- validação da lista final dos docentes habilitados a receber salário do ministério da educação e publicação da mesma em uma ata administrativa oficial;
- implantação de procedimentos de controle do absenteísmo e de denúncias das irregularidades (em Uganda, por exemplo, um registro de presença foi criado em todas as escolas primárias; em Malawi e na Tanzânia, os professores devem assinar para atestar sua presença).

Lições

Em um contexto de fragilidade das capacidades administrativas locais, pode-se considerar que uma gestão central dos docentes é preferível a uma gestão local. Ainda que mais pesada, ela favorece um processo mais transparente e mais imparcial. Além disso, a melhora da transparência na gestão dos docentes implica tanto na elaboração de critérios claros e objetivos, como na concepção e no desempenho de procedimentos bem definidos e transparentes para o recrutamento, a nomeação e as transferências de docentes. Além do mais, a automatização da função de gestão do pessoal torna mais difícil o esquema tradicional de favores, substituindo-o por procedimentos fixos, que são alvo de uma ampla publicidade, segundo os quais a única condição para ser recrutado, promovido ou transferido está na satisfação de critérios. Enfim, um acesso fácil à informação, tanto dentro do sistema quanto em resposta às demandas dos cidadãos, associado a uma estratégia de comunicação visando a difundir ao público em geral informações exatas e oportunas, pode contribuir tanto para construir um sistema transparente de gestão dos docentes, como para uma cultura ética nos diferentes níveis de administração da educação.

CONTRATOS PÚBLICOS NO NÍVEL LOCAL

Em um número cada vez maior de países, as autoridades locais, ou até mesmo as escolas, se comprometem cada vez mais diretamente na celebração de contratos. As autoridades centrais ainda são, muitas vezes, responsáveis pela coordenação das regras e diretrizes, mas são os órgãos locais que as desempenham e apelam aos empreendedores locais. Na Moldávia, por exemplo, aproximadamente dois terços das despesas

destinadas às aquisições públicas foram efetuadas pelas autoridades locais em 2002, contra apenas um terço das efetuadas pelo Estado central. Afirmar-se frequentemente que o estabelecimento de contratos com órgãos locais permite melhorar a utilização dos recursos e prevenir a corrupção, reforçando a participação local e a apropriação. Tal hipótese nem sempre é confirmada. A experiência mostra, com efeito, que tanto a má interpretação ou o desrespeito às regras, quanto o risco de monopólio operando às escondidas, existem também em um contexto descentralizado.

Riscos de corrupção

Possibilidades de corrupção podem ser observadas em cada etapa da celebração de contratos públicos: da estimativa das necessidades à execução, passando pelo próprio processo de adjudicação. Não é possível fazer uma lista completa das possibilidades de corrupção, mas é possível citar algumas:

- falsificação ou distorção das necessidades para canalizar os lucros a favor de uma pessoa ou de uma organização, em vez de responder a uma necessidade específica;
- emissão de especificações vagas ou inexistentes, ou de especificações definidas sob medida para certos prestadores de serviço, favorecendo predisposição a abusos;
- subdivisão de contratos grandes em diversos contratos menores não submetidos aos regulamentos dos contratos públicos;
- contorno das exigências de publicação das licitações (licitações não publicadas ou publicadas em jornal de difusão limitada);
- prazo de submissão excessivamente limitado, tornando difícil a apresentação de propostas dos prestadores de serviço que não dispõem de um conhecimento prévio dos detalhes do contrato;
- conluio entre os prestadores de serviço e os empreendedores para influenciar os preços ou dividir o contrato;
- critérios de seleção das propostas dos prestadores de serviço não claramente definidos nos documentos de licitação ou deliberadamente escolhidos pelo seu caráter subjetivo (por exemplo, construção de escola selecionada à base de sua “adequação ambiental”, deixando o campo livre para a manipulação e as avaliações ilícitas);
- tentativas de corrupção da administração por parte dos empreendedores (empresas de construção e fornecedores, autores, editoras, produtores dos manuais didáticos, etc.) para influenciar a decisão final ou eliminar os concorrentes que submeteram propostas mais atrativas;
- seleção dos prestadores de serviço com bases subjetivas (favoritismo em relação a uma empresa, considerações políticas, clientelismo – inclusive a favor do eleitorado local –, subornos, dinheiro ilegal, etc.);

- ausência de exigência de conformidade (ou de sanção por não conformidade) dos empreendedores com as especificações ou as quantidades e qualidade solicitadas (o que leva à produção de artigos em menor número, a um preço unitário mais elevado, de qualidade inferior, etc.).

Fatores

Um conjunto de fatores concorre para o desenvolvimento de práticas fraudulentas no âmbito dos contratos públicos. Uma análise realizada pelo Escritório Superior de Auditoria da Eslováquia evidenciou, entre outras coisas, que as violações da lei sobre os contratos públicos surgem frequentemente por duas razões: em primeiro lugar, o desconhecimento da lei; e em segundo, a recusa proposital de passar pelo procedimento de contrato público para certos tipos de bens, trabalhos e serviços. Entre as causas de violação da lei, é necessário citar a complexidade das leis e das regulamentações que lhes são associadas (como os problemas ligados à definição do que está ou não submetido a contratos públicos, à seleção do método de licitação apropriado, ou à fixação de preços dos objetos da licitação), resultando assim, em dificuldades em termos de capacidades dos agentes, inclusive em nível local, para cuidar da boa aplicação da lei. A existência de diferentes procedimentos de contratos (procedimento nacional, mas também das diversas agências financiadoras ou de bancos de desenvolvimento - que às vezes são contraditórios) torna, muitas vezes, a situação ainda mais confusa. Nesse contexto, as instituições de ensino, às vezes, têm tendência a dividir os contratos em várias partes, de maneira a evitar as licitações através da concorrência requerida pelos procedimentos dos contratos públicos, e para poder utilizar métodos simplificados e mais rápidos, mas também menos transparentes.

Boas práticas

Reforçar as medidas de transparência e a *accountability* em matéria de contratos públicos requer, primeiramente, a definição de princípios contratuais íntegros e eficientes. Trata-se de cuidar para que a qualidade dos bens e serviços fornecidos, e seus preços, sejam cuidadosamente levados em consideração – com o objetivo de obter a melhor relação qualidade/preço. Isso supõe de igual modo a elaboração de uma lista de cláusulas e condições não discriminatórias que ofereçam um tratamento equitativo a todos os prestadores de serviço em potencial. Enfim, é necessário tornar o modo de realização transparente e público: isso quer dizer que as regras e decisões devem ser acessíveis a todos os fornecedores em potencial, e que documentos sistemáticos sejam preparados para explicar e justificar todas as decisões tomadas. A implementação desses princípios não pode ser bem sucedida sem que as condições de base seguintes sejam satisfeitas:

- elaboração e aplicação de uma lei sobre o estabelecimento de contratos públicos e fixação de diretrizes dos processos conforme as normas internacionais;
- determinação precisa e repartição clara das funções e responsabilidades nos contratos (especificação dos produtos ou serviços, atribuições, acompanhamento, etc.) entre as diferentes direções, comitês, etc.;
- reforço das capacidades necessárias para conduzir o processo (quer dizer, formação dos agentes encarregados dos contratos, criação de comitês de avaliação independentes e multidisciplinares, etc.), inclusive em nível local;
- promoção da integridade moral tanto no setor público (graças à adoção de códigos de conduta, por exemplo), quanto no setor privado (inclusive através das campanhas de informação); e
- desenvolvimento de sistemas eficazes de informação, de comunicação e de documentação (incluindo os sistemas eletrônicos *online* dos contratos) para facilitar, entre todas as partes envolvidas, o acesso à informação.

Lições

Há boas razões para favorecer a contratação no nível local, mais do que no central, na medida em que o primeiro tipo pode encorajar a participação e apropriação locais sob certas condições. No entanto, nesse contexto, as autoridades responsáveis devem cuidar da elaboração de uma lei sobre a celebração de contratos públicos, a redação de guias de procedimentos de acordo com as normas internacionais, o esclarecimento e a divisão clara das funções e responsabilidades entre os diferentes escritórios, comitês, etc. A pré-seleção dos prestadores de serviço deve ser considerada como uma etapa indispensável para se assegurar de que apenas aqueles que têm um “passado íntegro” no setor sejam autorizados a apresentar propostas. A automatização dos procedimentos de seleção dos prestadores de serviço (inclusive através do *e-tendering*) constitui, de igual modo, uma etapa importante para garantir a transparência e a objetividade do processo. Enfim, é indispensável colocar em prática os mecanismos de controle apropriados, para se assegurar de que o processo foi seguido de acordo com as regras, que a qualidade dos bens e serviços fornecidos foi satisfatória, e que esses alcançaram os beneficiários desejados. De modo oportuno, eles podem comprometer representantes da sociedade civil (por exemplo, os “comitês ou conselhos de controle social”, no âmbito da construção de escolas), ou outras partes-chave envolvidas (as ONGs e as editoras no momento da constituição de pactos de integridade, em matéria de produção de manuais escolares, por exemplo).

CONCLUSÃO GERAL

Em um meio corrompido, a descentralização da gestão da educação terá o efeito maior de descentralizar as oportunidades de corrupção entre um grande número de agentes. Consequentemente, só se deve examinar a descentralização após a instituição de normas claras e o reforço da capacidade das partes envolvidas. Algumas sugestões a este respeito são apresentadas abaixo:

- *Estabelecer procedimentos e responsabilidades claras.* No que concerne às escolas, isso envolve, entre outros, os procedimentos de celebração de contratos e as tarefas de cada um nesse contexto, os níveis de autorização de despesas acompanhados de limites financeiros e o estabelecimento de critérios para os métodos de seleção. No que concerne ao pessoal, isso supõe uma informação completa sobre as responsabilidades em todos os níveis, diretrizes sobre os procedimentos financeiros, a seleção dos manuais e dos materiais de aprendizagem, etc.;
- *Exercer um controle eficaz* para assegurar o respeito às regras e aos procedimentos. Esse controle inclui a introdução de auditorias internas e externas nos sistemas de controle; estabelecimento de sistemas de poder e contra-poder permitindo prevenir ou detectar com antecedência as irregularidades e os desvios; o desenvolvimento de procedimentos de reclamações e denúncias e de sistemas de sanções por falta de respeito às regras;
- *Promover um melhor controle social* da utilização dos recursos dentro do sistema educacional, graças à implicação direta das partes envolvidas na elaboração das políticas e sua aplicação; o acesso à informação por parte dos agentes mais próximos do local de prestação de serviços – a saber, a escola – é crítica nesse contexto.

REFERÊNCIAS

HALLAK, J.; POISSON, M. *Ethics and corruption in education*. Resultados da oficina de especialistas organizada no IIPE. Paris, 28-29 de novembro de 2001. Programa de observação do IIPE. Fórum Político n. 15. Paris: IIPE-Unesco, 2002.

_____. Ethics and corruption in education: an overview. *Journal of Education for International Development*, 1 (1), 2005. Disponível em: <http://equip123.net/JEID/1/1_3>.

_____. (Org.). *Governance in education: transparency and accountability matter. An international perspective*. Paris: IIPE-Unesco, 2006. (Série Ética e Corrupção na Educação).

_____. *Écoles corrompues, universités corrompues: que faire?* Paris: IIPE-Unesco, 2008. (Série Ética e Corrupção na Educação).

LEVACIC, R.; DOWNES, P. *Formula funding of schools, decentralization and corruption. A comparative analysis*. Paris: IIPE-Unesco, 2004. (Série Ética e Corrupção na Educação).

PEÑA, M.; RODRIGUEZ, J. S. Maestros en Colombia: transparencia en la gestión de los recursos humanos en Bogotá (1998-2003). In: *Transparencia en educación. Maestros en Colombia. Alimentación escolar en Chile. Colombia y Chile*. Paris: IIPE-Unesco, 2005. (Série Ética e Corrupção na Educação).

PLIKŠNYS, A.; KOPNICKA, S.; HRYNEVYCH H.; PALICARSKY, P. *Transparency in education in Eastern Europe*. Paris: IIPE-Unesco, 2009. (Série Ética e Corrupção na Educação).

REINIKKA, R.; SMITH, N. *Public expenditure tracking surveys in education*. Paris: IIPE-Unesco, 2004. (Série Ética e Corrupção na Educação).

JACQUES HALLAK foi diretor do Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIPE/Unesco-Paris); acompanha, desde seu início, o projeto do IIPE *Ética e Corrupção na Educação*. E-mail: jhallak@free.fr.

MURIEL POISSON é especialista de programa no Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIPE/Unesco-Paris); é responsável pelo projeto do IIPE *Ética e Corrupção na Educação*. E-mail: m.poisson@iiep.unesco.org.

📧 JACQUES HALLAK foi diretor do Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIPE/Unesco-Paris); acompanha, desde seu início, o projeto do IIPE *Ética e Corrupção na Educação*. E-mail: jhallak@free.fr.

📧 MURIEL POISSON é especialista de programa no Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIPE/Unesco-Paris); é responsável pelo projeto do IIPE *Ética e Corrupção na Educação*. E-mail: m.poisson@iiep.unesco.org.

Tradução: Dominique Boxus

Revisão da tradução: Nalú Farenzena

Recebido em junho de 2010.

Aprovado em julho de 2010.