



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

*Transparência, Informação e Accountability na educação básica do
Distrito Federal em 2023*

Vívian Carvalho Ribeiro Silva

Monografia apresentada ao Curso de
Ciência Política do Instituto de Ciência
Política da Universidade de Brasília como
requisito parcial de obtenção do grau de
Bacharel em Ciência Política, sob
orientação da professora Marilde Loiola de
Menezes.



AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pois Ele vem antes de tudo.

Por ter me dado a misericórdia de me tornar deficiente e ser capaz de melhorar como ser. Foram imensos e intensos os desafios, mas incerta ao saber se venci ou não, acredito que escrever e realizar este estudo meio a recuperação de um mês na UTI, quase sem respirar, sem andar por meses, em meio a dores que sei que são impensáveis para muitos e inesquecíveis para mim. Tentei, e eis minha tentativa de merecer o mínimo de misericórdia para construir meu legado.

A mim, por não ter desistido.

Á Natalia, a primogênita a explorar as terras da - distante em muitos sentidos – Universidade de Brasília, pois eis o seu legado. Á Rosilda, pelos reais gastos em me ensinar a ser, antes de tudo, uma pessoa crítica. Ao Leonardo, por ter o dom de saber onde dói quando eu não aguentava mais.

Ao Augusto, que foi meu melhor amigo, minha rocha e meu suporte quando eu só queria chorar e sumir.

Á Sabrina Angel Paixão, minha alma gêmea, por ser o maior presente troiano que já ganhei, Andressa Danielle pelos grandes debates inversos e em homenagem a Victorie, que me acompanharam nos meus piores momentos, e ainda que todo grupo de faculdade tenha a dupla que se separa, foi uma honra poder compartilhar vivências com vocês, dentro e fora da Universidade.

A cada um que me suportou nos meses em que vivi o inferno na terra, remédio após remédio, por não terem me deixado sozinha, apesar de eu me sentir assim muitas vezes assim.

Por último e não menos importante, à minha orientadora, Marilde, por ter sido minha melhor e maior parceira em tudo na pesquisa que sonhei lá em 2020, e à Universidade de Brasília, por ter para sempre mudado minha vida.



1. INTRODUÇÃO

Esse artigo visa conhecer os maiores programas de financiamento de políticas públicas educacionais brasileiras, com principal enfoque no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), seu desenvolvimento, habilitação, referenciais e resultados, assim como do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) através de pesquisa bibliográfica e análise de dados qualitativos *on-line*. Seu objetivo é compreender os limites da distribuição contábil, estadual e nacional que coordena o funcionamento educacional brasileiro, principalmente para compreender a justificativa de incorporação do programa e do fundo, assim como analisar os conceitos de *accountability*, transparência e informação ao seu redor.

A justificativa para este artigo é o conceito criado por acesso à informação e a liberdade de acesso a dados públicos é visto historicamente como um dos pilares da democracia, sendo reconhecida, inclusive, a lei instituída para este objetivo, a Lei de Acesso à Informação (LAI) que completou 11 anos em 2023. Para compreender também os conceitos dispostos acima, que incorporamos às fontes o trabalho de Rose-Ackerman, que define a corrupção como o “mal-uso de jurisdição ou informações através de poder confiado”. Obviamente, para entender as engrenagens que surgem desta afirmação é necessário dispor de entendimento da burocracia a que cabe a dita jurisdição e quais são os comportamentos esperados na mesma.

Com o acesso à informação, é possível não apenas entender as competências de tudo que nos rodeia, mas também participar, democraticamente, das decisões que são feitas pelos indivíduos analisados, estabelecendo capacidade de opinar ativamente em seus processos de tomada de decisões. Através da imposição de *accountability*, encorajamos e lançamos as medidas necessárias para a manutenção tanto da transparência quanto do acesso à informação.

Em seu significado amplo, os termos indicam a ampliação e a previsão de atos de poder através de suas publicações: O ato de *accountability* reconhece a transparência, assim como legitima o ato de acesso a informação, indo além: prevendo e disponibilizando informações previamente aos seus pedidos formais, garantindo o acompanhamento de quem estiver interessado nas ações dos detentores de poder (uma vez que em uma democracia representativa, o poder de ação hodierna recai nas mãos de poucos, numericamente falando). O'Donnell, em sua obra acerca dos conceitos de transparência e participação popular, cita que, mesmo sendo reconhecidas como o ápice dos instrumentos de mensuração de satisfação dos eleitores com seus representantes, as eleições não são suficientes para captar a opinião geral dos eleitores e sua satisfação com as ações de seus representantes.

Podemos ver dessa forma: A política de transparência de ações, a incorporação de um sistema de *accountability* e ferramentas de acesso à informação eficazes levam a uma diminuição do fenômeno corrupto, trazendo menos gastos não úteis¹ para a receita de um país. Aqui, finalmente, estabelecemos o “ground zero” desta pesquisa, através de uma **pergunta central de pesquisa**: Como mensurar os métodos de desenvolvimento e habilitação do Fundeb e do PDAF no Distrito Federal?



Esta pesquisa bibliográfica ocorre no momento de reestruturação de ambos diante das discussões da reincorporação do currículo comum do Ensino Médio, interrompido durante o governo de Jair Bolsonaro (2018-2022), que tornou-se tópico de discussão no Congresso Nacional, especialmente pela adequação orçamentária do Fundo. Vale mencionar também a discussão da readaptação de sua distribuição orçamentária dentro do arcabouço fiscal – também em discussão em 2023.

Aqui, buscamos coletar os dados primários de nosso estudo. Como visto em SILVA e STABILE, podemos utilizar a Internet como fonte de dados, o que definitivamente facilita nosso trabalho. Um ponto a favor dessa pesquisa é que já é incorporado o Portal da Transparência. Obviamente, ao utilizarmos a internet como principal fonte de nossos dados, sabemos que um forte problema da coleta de dados de entidades governamentais é justamente a falta de alimentação desses dados, seja por inexperiência dos usuários ou por falta de controle da entidade responsável. É importante mencionar também que escolhi não incorporar a pesquisa através de redes sociais, diferentemente dos autores, tampouco o google trends nesta pesquisa em específico pois infelizmente, esse não é um tópico de discussão popular, exceto um ou outro questionamento específico diante da falta de recursos de uma escola, mas que muito comumente são “solucionados” antes de que seja tomada a via em público na internet.

É importante ressaltar que, reconhecendo a dificuldade primária de acesso à dados na internet em situações muito específicas, onde nossa relação de termos de interesse seria muito extensa para uma pesquisa factível, e tendo em vista que todo o ponto dessa pesquisa gira em torno de reconhecer a falta de alimentação do Portal da Transparência da SEDF, muitos dados não foram nos disponibilizados.

1.2 LEVANTAMENTO HISTÓRICO

O Fundeb é um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, composto por recursos provenientes de impostos e das transferências vinculadas à educação, instituído como Emenda Constitucional em 2006 e transformado em mecanismo de financiamento permanente em 2020, após debate acerca do funcionamento de tal mecanismo no Congresso Nacional. Após os debates, cujas consequências serão exploradas posteriormente, a participação da União no funcionamento da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio, além de prever o aumento de recursos da complementação da União e aprimorar os critérios de distribuição desses recursos.

Já o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira visa disponibilizar recursos financeiros diretamente às unidades escolares e coordenações regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal, para cumprimento de seus planos de ensino, sempre de modo complementar e suplementar, como comumente são acompanhados de emendas parlamentares. Seu pagamento só pode ser realizado para escolas que tenham prestado contas corretamente em exercícios anteriores do programa, cuja participação fica presente no Portal de Transparência do Governo do Distrito Federal

Em uma breve explicação do caso, analisaremos alguns aspectos do que está ocorrendo no sistema de Educação Básica do Distrito Federal: Atualmente, a Secretaria de Educação do Distrito Federal conta com 14 regionais de ensino, que ajuda a dividir as competências educacionais entre as 33 regiões administrativas que possui. No total, a denominada SEDF



possui 1.694 escolas, com 88 destas sendo do ensino médio. Para cumprirem com os objetivos educacionais propostos, e tendo em vista a organização institucional da União, os repasses para a Educação são feitos de várias formas: diretos através da Entidade Federativa, repasses através de fundos, como o Fundo Nacional de Educação Básica (Fundeb), que hoje, é de 10% do orçamento total de recebimentos da União, além de acordos eventuais, como o que paira no DF desde 2007, o PDAF.

Em 2021, R\$ 50 milhões de reais foram investidos, divididos entre as 14 regionais de ensino. Cada uma receberia um percentual, de acordo com o número de quantidade de instituições que abarca, suas competências e interesses, sendo disponibilizado publicamente quais regionais receberam quanto.

A Secretaria de Educação do Distrito Federal segue com dificuldades para implementar uma política eficaz de transparência e acesso a dados em suas quase 2 mil escolas. Em seu portal, é possível acessar desde onde fica cada escola até seus contatos, assim como quanto cada regional recebeu, mas existem poucas informações acerca de quanto cada instituição recebe, e como ela despende. Ainda assim, o PDAF incorpora regras claras em sua utilização, como as de que esse montante só pode ser utilizado em pequenos reparos, aquisição de materiais permanentes e necessidades específicas de cada instituição. Mas em relação aos mecanismos de distribuição, escolha e definição de prioridades na definição de quais escolas recebem uma parcela maior do repasse, restam poucos dados sobre, exceto talvez, em informações diretas das fontes - que nem sempre sabem de onde vêm a renda, uma vez que recentemente, foi necessária a incorporação de uma cartilha que ensinasse aos gestores a como utilizar o PDAF.

O NOVO PROJETO

Independentemente da fonte de origem dos valores que compõem o Fundeb, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, bem como na valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração.

Além das fontes de receita de impostos e de transferências constitucionais dos Estados, Distrito Federal e Municípios, integram a composição do Fundeb os recursos provenientes da União a título de complementação aos entes federados que não atingiram o valor mínimo por aluno/ano definido nacionalmente ou que efetivaram as condicionalidades de melhoria de gestão e alcançaram a evolução dos indicadores a serem definidos sobre atendimento e melhoria de aprendizagem com a redução das desigualdades.

A contribuição da União neste novo Fundeb sofrerá um aumento gradativo, até atingir o percentual de 23% (vinte e três por cento) dos recursos que formarão o Fundo em 2026. Passará de 10% (dez por cento), do modelo do extinto Fundeb, cuja vigência se encerrou em 31 de dezembro de 2020, para 12% (doze por cento) em 2021; em seguida, para 15% (quinze por cento) em 2022; 17% (dezesete por cento) em 2023; 19% (dezenove por cento) em 2024; 21% (vinte e um por cento) em 2025; até alcançar 23% (vinte e três por cento) em 2026.



Recursos utilizados em desacordo com os critérios do decreto deverão ser ressarcidos e haverá prestação de contas conforme normas da SEEDF. O descumprimento poderá ser apurado sob as leis vigentes, com sanções cíveis e penais cabíveis, por auditoria de órgãos de controle interno ou externo do DF.

2. A METODOLOGIA

i. PESQUISA POR DADOS QUALITATIVOS

Utilizaremos a pesquisa por dados qualitativos para coletar os dados primários de nosso estudo. Como visto em SILVA e STABILE, podemos utilizar a Internet como fonte de dados, o que definitivamente facilita nosso trabalho. Um ponto a favor dessa pesquisa é a incorporação facilitada do Portal da Transparência. Obviamente, ao utilizarmos a internet como principal fonte de nossos dados, sabemos que um forte problema da coleta de dados de entidades governamentais é justamente a falta de alimentação desses dados, seja por inexperiência dos usuários ou por falta de controle da entidade responsável. É importante mencionar também que escolhi não incorporar a pesquisa através de redes sociais, diferentemente dos autores, tampouco o google trends nesta pesquisa em específico pois infelizmente, esse não é um tópico de discussão popular, exceto um ou outro questionamento específico diante da falta de recursos de uma escola, mas que muito comumente são “solucionados” antes de que seja tomada a via em público na internet.

Importante ressaltar, no entanto, que apesar de não acreditar que as redes sociais sejam a maneira mais eficaz de analisarmos o modo de transparência da SEDF, a participação social neste assunto também é relevante. O modo de organização interno da Secretaria, assim como as vias de comunicação que esta utiliza entre seus gestores, professores, corpo docente e alunado.

Também é importante ressaltar que, reconhecendo a dificuldade primária de acesso à dados na internet em situações muito específicas, onde nossa relação de termos de interesse seria muito extensa para uma pesquisa factível, e tendo em vista que todo o ponto dessa pesquisa gira em torno de reconhecer a falta de alimentação do Portal da Transparência da SEDF, podemos adentrar a verdadeira problemática que inspira esta pesquisa: a falta de dados.

ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA

A *accountability*, ou prestação de contas, é um conceito que se refere à obrigação de indivíduos e instituições de prestar contas por suas ações, decisões e omissões a quem são responsáveis ou afetados por elas. No contexto brasileiro, a *accountability* é essencial para fortalecer a democracia, promover a transparência e combater a corrupção. No entanto, apesar dos avanços significativos nas últimas décadas, o Brasil ainda enfrenta desafios significativos em termos de *accountability*, especialmente no que diz respeito à eficácia das instituições públicas, à transparência do setor privado e à participação da sociedade civil.

De acordo com O'Donnell, 1998, o conceito de *accountability* é ligado a ideia de que o gestor tem o compromisso de demonstrar os resultados obtidos em relação aos recursos



recebidos a quem lhes ofereceu, sendo dividida em pilares para reconhecer, assumir responsabilidade, formular soluções e aplicá-las.

Em estudo formulado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA, 2017) acerca da aplicação do Fundeb em sua avaliação e desempenho dos alunos do ensino médio no Brasil, dado completo que avaliamos, pode se constatar ligação direta entre a implementação do Fundeb e melhorias tanto na infraestrutura escolar quanto na valorização dos profissionais da educação. Estudos mais recentes, no entanto, não apontam a mesma relação quanto a nova versão do programa.

O mesmo ocorre em estudo elaborado por estudantes da Universidade Católica de Brasília (UCB, 2014), em estudo sobre o PDAF, que mostrou que o programa é pouquíssimo eficiente quanto a transparência de seus dados, uma vez que lhes foi indicado que as gestões das escolas que falhavam em alimentar seus gastos e recebimentos demonstravam mais satisfação com a organização dos sistemas, e o fato da falta de alimentação fazia, simultaneamente, com que as comunidades escolares envolvidas se tornassem insatisfeitas.



CONCLUSÃO

Considerando que o programa e a reavaliação do Fundo são relativamente novo, assim como sua presença no Portal da Transparência, devemos levar em conta que ainda há tempo de propor mudanças substanciais em seu método de prestação de contas. No entanto, tal feito só será possível através da i. obtenção de dados para uma pesquisa quantitativa elaborada, assim como campanha com comunidade envolvida, da ii. Manutenção da opinião pública acerca do tema e iii. Apresentação de relatório de caso, somando as fases anteriores, para elaboração posterior de sugestão de incorporação de melhorias no sistema.

A realidade da transparência de ambos os fundos e programas de financiamento são nulas. Devemos, sim, e podemos querer mais para a educação brasileira, mas ficamos presos e atados à falta de dados e debates rasos no Congresso, que constroem texto após texto sem nenhum tipo de verificação de dados.]



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Tarcízio; STABILE, Max. (Org.). 2016. Monitoramento e pesquisa em mídias sociais: metodologias, aplicações e inovações. São Paulo: Uva Limão – capítulos 1 e 2.

ZAMORA, Maria Helena. 2021. “Apurando a escuta: uma introdução à técnica de entrevistas”, em: Siqueira, Isabel e Ana Carolina Lacerda (orgs.), Metodologia e Relações Internacionais: debates contemporâneos, vol. III, PUC-RJ, cap. 4.

VIEIRA, Sonia. 2009. Como elaborar questionários, São Paulo: Editora Atlas, capítulos 2 e 4.

BABBIE, Earl. 1999. Métodos de Pesquisas de Survey. Belo Horizonte: Editora UFMG, cap. 4, p. 95-110

GLOBO, G1, 2020, “Polícia conclui inquérito sobre professor envenenado em escola pública do DF”, disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/06/26/policia-conclui-inquerito-sobre-professor-envenenado-em-escola-publica-do-df.ghtml>, acessado em 12/04/2022, 13:53.

TRINDADE, Rosângela Rodrigues; DE JESUS, Wellington Ferreira. O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira e a gestão de recursos: limites e possibilidades em uma escola do Distrito Federal. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 3, n. 2, 2014.

AMARAL, Nelson Cardoso et al. O Fundeb permanente em tempos de desconstrução e desfazimento: mobilização e um basta veemente. *Educação & Sociedade*, v. 42, p. e247741, 2021.

