



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Representação
da UNESCO
no Brasil

UNESCO

Série DEBATES XI

Escolas corruptas, universidades corruptas: o que fazer?

Resumo Executivo

Jacques Hallak e Muriel Poisson

Seminário Internacional Ética e
Responsabilidade na Educação:
compromisso e resultados



Conselho Nacional
de Educação - CNE



Escolas corruptas, universidades corruptas: o que fazer?

Jacques Hallak e Muriel Poisson

Resumo Executivo elaborado pela Dr^a Dulce Borges para o Seminário Internacional Ética e Responsabilidade na Educação: compromisso e resultados, a partir da obra *Corrupt schools, corrupt universities: what can be done?* Paris: UNESCO, 2007.

BR/2008/PI/H/24

ÍNDICE

Prefácio	5
Sumário Executivo	7
Introdução	9
CAPÍTULO 1. PREPARANDO O CENÁRIO: O QUE É CORRUPÇÃO E POR QUE É NEGATIVA?	
O que é corrupção, transparência e responsabilidade?	13
Qual é a ordem de grandeza da corrupção?	15
Governança, crescimento, pobreza e corrupção: que conexões?	16
O cenário institucional: por que agora?	17
CAPÍTULO 2. CORRUPÇÃO EM EDUCAÇÃO: UM MARCO CONCEITUAL	
Identificando oportunidades de corrupção em educação	19
Um marco conceitual	21
Pontos críticos (<i>red flags</i>) e análise de risco	23
Políticas de educação e corrupção	24
CAPÍTULO 3. DIAGNÓSTICO DA CORRUPÇÃO NO SETOR DE EDUCAÇÃO	
Requerimentos metodológicos básicos	25
Avaliação participativa: diagnóstico participativo, sondagens de boletins de classificação e auditorias sociais	25
Auditoria no setor de educação e instituições	27
Rastreamento das despesas públicas em educação	28
CAPÍTULO 4. DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA	
Adoção da fórmula de financiamento em um contexto de descentralização	32
Criação de subsídios <i>per capita</i> em contextos de reconstrução	35
CAPÍTULO 5. GESTÃO DE PROFESSORES E COMPORTAMENTO	
Reforma na gestão de professores com vista à transparência e responsabilidade	39
Criação e aplicação obrigatória de códigos de conduta para professores	40

CAPÍTULO 6. CONTRATAÇÃO DE DESPESAS NÃO-SALARIAIS	
Construção escolar, melhorias e reparos	42
Livros e materiais de ensino.....	42
Alimentação escolar e programas de nutrição	43
CAPÍTULO 7. EXAMES, CERTIFICADOS E ACREDITAÇÃO	
Melhorar a gestão de exames tradicionais	45
Criação de critérios para exames nacionais visando à transparência no acesso a universidades e ao uso de estruturas externas para gestão de exames e acreditação.....	46
Estabelecimento de sistemas de informação confiáveis e coloquiais.....	46
Valorização da ética (normas de integridade acadêmica e códigos de honra)	47
Desmantelar e remover as principais causas de fraude.....	47
CAPÍTULO 8. TUTORIA PRIVADA: COMO EVITAR A CORRUPÇÃO DA EDUCAÇÃO?	
Defesa e informação	50
Regulação da tutoria privada (ou aulas particulares)	50
Redução da necessidade de aulas particulares	50
CAPÍTULO 9. MEMORANDO À INTENÇÃO DAS AUTORIDADES, DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO	
Pré-requisitos básicos.....	51
Regulação, gestão e apropriação: o triângulo virtuoso	52
“Todos contra a corrupção”	53
Recomendações para autoridades e gestores de educação.....	53
Lista de abreviaturas	55

PREFÁCIO ¹

Educação é um recurso em perigo. Peritos em planejamento e estudiosos de desenvolvimento educacional nos vêm dizendo isto há algum tempo. De modo freqüente, a qualidade é baixa, a eficiência é fraca, a pertinência é questionável e o desperdício é significativo ao lado de finalidades e objetivos muitas vezes pouco claros.

Já em 1968, Philip Coombes, então diretor do Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IPE), apresentara este diagnóstico global no livro apropriadamente intitulado *A crise mundial de educação*.

Após décadas de esforços nacionais e internacionais para vencer os desafios da educação, em particular os compromissos assumidos em Jomtien (Tailândia) de Educação para Todos reconfirmados em Dacar dez anos depois, ainda estamos longe de atingir essas metas. Considerando que houve substancial inversão de recursos nacionais e internacionais à intenção da educação nas últimas décadas, surgem questionamentos, em particular de contribuintes de países industrializados, sobre a legitimidade do apoio financeiro e a justificação da comunidade de doadores para a prioridade dada ao setor de educação. Avaliações de sucessos e fracassos e conduzidas no processo de preparação do Fórum de Dacar de Educação para Todos mostraram a persistência de problemas e desafios, entre os quais ausência ou descontinuado compromisso político, fraca governança – incluindo pouca transparência, prestação de contas inadequada e mesmo corrupção. A governança acaba sendo um dos mais importantes fatores para a consecução dos objetivos de Dacar e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Foi para estudar e melhorar este quadro que o IPE lançou, em 2001, o projeto de pesquisa Ética e Corrupção em Educação que deu azo a vários relatórios e seminários de formação, dos quais este livro apresenta uma síntese dos resultados. O projeto teve duas premissas principais. A primeira, de que o exame das experiências nacionais pode não resultar em fatalismo ou desespero, mas trazer a convicção de que muitas estratégias significativas e de sucesso podem ser adotadas para reduzir a corrupção e melhorar a governança em educação. A segunda, de que os desafios e dificuldades não estão confinados ao hábito de se referir um pouco falsamente como o “mundo em desenvolvimento”. As forças que impedem e distorcem o desenvolvimento de milhões de estudantes no Terceiro Mundo também minam as qualificações futuras e a personalidade de um número crescente de crianças nos países industrializados.

Vejamos dois exemplos:

- Para muitos observadores a fraude acadêmica é uma séria ameaça à integridade e consistência da certificação no ensino superior, que conduz a muito ceticismo sobre a validade dos resultados e suspeita sobre os verdadeiros níveis de desempenho. Este tipo de fraude é mais freqüente nos Estados Unidos que nos países em desenvolvimento; e
- Desvios de comportamento nas aquisições para o setor de educação – incluindo construção e manutenção escolar – não são excepcionais na Europa (exemplo, França e Itália) e América do Norte (exemplo, cidade de Nova York).

1. Prefácio extraído da obra *Corrupt schools, corrupt universities: what can be done?* Texto original em inglês.

As estratégias mais eficazes para melhorar a governança, a transparência e a responsabilidade em educação baseiam-se nos mesmos princípios, quer se trate dos países ricos como dos pobres, a saber: melhoria dos sistemas regulatórios, fortalecimento das capacidades de gestão, instalação de controles sociais do uso de recursos. Um provérbio tradicional diz: “cofre de portas abertas, convite para o ladrão!”.

Há, no entanto, uma distância significativa entre a compreensão da necessidade de mudança e a implementação das mudanças, independentemente de suas motivações e grau de persuasão. Assim, além de explorar, identificar e analisar detalhadamente estratégias de sucesso para redução da corrupção em educação, a tarefa complementar do projeto do IIPE foi olhar as modalidades de implementação da mudança. Como sabemos, medidas para neutralizar a corrupção mobilizam interesses que resistem ativamente a mudança, contornam decisões e algumas vezes obstruem a implementação. Felizmente, como este livro demonstra amplamente, existem grupos de sociedade – mesmo nos países mais pobres e mais vulneráveis, como Bangladesh e Índia – que se organizam para dismantelar gradual e democraticamente práticas de corrupção. Este livro apresenta três exemplos que ilustram casos de medidas bem-sucedidas, a saber:

- a experiência de Bogotá (Colômbia) de melhoria na gestão dos professores e de redução no desperdício de recursos (10% em três anos), possível graças a combinação entre negociações com sindicatos de professores, regras transparentes e modernização da gestão com uso da informática;
- a experiência de Uganda em redução de perdas na transferência de fundo pelo Ministério de Educação para as Escolas, de 87% para 15%, como resultado da combinação entre produção e disseminação de informações detalhadas para as comunidades locais com a publicação das multas contra servidores acusados de distorções de comportamento;
- a redução de fraude em exames de admissão a estabelecimentos do ensino superior, no Azerbaijão, conseguida pela combinação de medidas incluindo o uso da informática na eliminação de possíveis interferências, na administração, controles e publicação dos resultados.

Este livro resume os resultados de um projeto internacional que não poderia ter sido conduzido sem a participação e o apoio de várias instituições e peritos de 25 países. Os parceiros foram os ministérios de educação, universidades, pesquisadores e membros de organizações da sociedade civil. Os dados foram coletados usando diferentes meios, *i.e.*, visitas de estudo, simpósios internacionais e seminários, monografias sobre as práticas e estudos de caso sobre medidas bem-sucedidas contra a corrupção, além de enquetes.

Entre as numerosas instituições parceiras, quero agradecer ao Banco Mundial, ao Programa de Apoio à Educação (Fundação Soros) e ao Grupo Utstein (U4). Agradeço também às agências que financiam os programas do IIPE, em particular à Norad, que disponibilizou fundos para a fase inicial do projeto. Agradeço ainda ao meu predecessor Gudmund Hernes, pelo apoio e compromisso com este programa. Um agradecimento especial vai para os autores dos estudos que tornaram possível a redação deste relatório de síntese.

Mark Bray
Diretor IIPE

SUMÁRIO EXECUTIVO

Num contexto de austeridade orçamentária e grande pressão no fluxo internacional de fundos, coloca-se uma exigência clara de maior eficiência no uso de recursos públicos. Pesquisas recentes sugerem que perda de fundos entre os ministérios de educação e as escolas podem representar praticamente 80% do total do orçamento aprovado (despesas não-salariais), em alguns países. Subornos e recompensas indevidas a funcionários para obtenção de favores no recrutamento e promoção de professores tendem a baixar a qualidade destes na escola pública; pagamentos ilegais para a entrada na escola e outros custos escondidos ajudam a explicar os baixos níveis de matrícula e as altas taxas de abandono escolar. Ao mesmo tempo, educação ética é um aspecto central na prevenção da corrupção por promover atitudes que não toleram corrupção entre as novas gerações. No entanto, só educação ética não é suficiente num contexto em que prevalece uma gestão sem ética do setor de educação.

Este livro apresenta as conclusões da pesquisa conduzida pelo IPE no campo da ética e da corrupção em educação. Tem como base todas as atividades realizadas com marco de referência incluindo uma oficina preparatória, visitas de estudo, seminário internacional para diálogo sobre essas políticas, monografias e estudos comparativos, e a concepção de ferramentas metodológicas para identificar, diagnosticar e avaliar práticas de corrupção em educação. Tem como objetivo: sensibilizar autoridades, peritos em planejamento educacional e gestores para a importância do combate à corrupção em educação; disponibilizar instrumentos e ferramentas para a detecção e avaliação de problemas de corrupção; e servir de guia de orientação na formulação de estratégias adequadas para controlar e frear práticas incorretas.

Os autores argumentam que criar e manter sistemas regulatórios transparentes, reforçando as capacidades de gestão com vista a uma maior responsabilidade e apropriação dos processos de gestão podem ajudar na construção de um "triângulo virtuoso" que favorece a consolidação de sistemas de educação sem corrupção. Mais especificamente, concluem com uma lista de recomendações, tais como:

- o combate à corrupção precisa de normas e regras claras, procedimentos transparentes e um marco político especificando, para uma das etapas do processo, a distribuição de responsabilidades entre diferentes responsáveis na alocação, distribuição e uso dos recursos de educação;
- a melhoria das capacidades em gestão, contabilidade, monitoramento e auditoria é um pré-requisito básico na redução da corrupção em educação. Cursos de aperfeiçoamento de boa qualidade dos quadros administrativos em diferentes níveis e também de outros responsáveis no sistema, como, por exemplo, as associações de pais e professores, sindicatos e outras organizações da sociedade civil organizada devem ser, do mesmo modo, levados a cabo;

- o acesso do público em geral à informação é indispensável para a consolidação da participação, apropriação e controle social. Como consequência, as entidades que se encontram mais próximas da entrega de resultados – as escolas – devem estar suficientemente bem informadas não apenas para a detecção da fraude, mas também para reclamar o que lhes pertence.

INTRODUÇÃO

Em todas as sociedades, o setor de educação está sempre entre os maiores do setor público. Consome, em geral, entre 20 e 30% do orçamento geral (central e local), emprega, de longe, a maior proporção de recursos humanos qualificados (administradores, inspetores, professores, acadêmicos) e diz respeito a 20 a 25% da população (alunos e estudantes, pais e todos os envolvidos). No entanto, em muitas sociedades – ricas e pobres –, o setor de educação está confrontando sérias dificuldades e crises; restrições financeiras; gestão enfraquecida; baixa eficiência; desperdício de recursos; baixa qualidade de prestação de serviço; e pouca relevância, ilustrada pelo alto nível de desemprego entre pessoal qualificado, entre outros.

Esta situação é bem conhecida e largamente compartilhada entre planejadores de educação e responsáveis. Uma constante desde meados dos anos 60, este estado de coisas levou progressivamente a mudanças sobre a maneira de olhar a educação. Três exemplos podem ilustrar isto: em primeiro lugar, o crescente ceticismo e falta de confiança em relação ao setor público e seus dirigentes (evidenciados pelo declínio da votação durante as eleições e pela percepção generalizada de que a corrupção nos setores públicos é endêmica); segundo, a premente demanda pela condução de avaliações massivas que permitam monitorar as operações do setor e gerem dados que dêem origem a maior responsabilidade a cidadãos e usuários do sistema; em terceiro lugar, a atitude menos confiante e com menos sentimentos positivos dos contribuintes em países ricos, em relação à ajuda financeira internacional para educação.

Em outras palavras, buscam-se comportamentos menos distorcidos no que toca a gestão de fundos, mais transparência e responsabilidade no uso dos recursos para educação e ações urgentes no combate à corrupção. “Realizar uma boa governança” tornou-se assim a meta mais importante para as autoridades, os planejadores e outros atores em particular, em agências de cooperação. Ao avaliar as causas do baixo desempenho nos anos 90, no que respeita os objetivos de Jomtien, o Comitê de redação do Fórum Mundial de Educação, em Dacar em 2000, não hesitou em declarar em abril desse ano: “A corrupção é o fator que pesa mais negativamente no uso dos recursos para a educação e deve ser drasticamente reduzida”.

Para combater o quadro acima descrito, o IPE lançou o projeto *Ética e Corrupção em Educação* a partir dos seguintes pressupostos:

- a corrupção é um fenômeno mundial. O trabalho conduzido por Transparência Internacional (TI) nos anos 90 documenta este fato;
- o foco central do projeto não é investigar indivíduos em tribunal. Como instituição de “desenvolvimento de capacidades”, o IPE está sim profundamente envolvido com os mecanismos, procedimentos e processos gerenciais e organizacionais que reduzam as oportunidades de práticas de corrupção;
 - a corrupção é foco de preocupação em diferentes setores, mesmo se em dimensões diferentes. A gestão e a administração dos impostos e das alfândegas ou a área da saúde têm, em alguns países, sérios problemas de corrupção. Limitar a corrupção em educação implica a aplicação de um amplo marco de referência que tome em consideração aspectos gerais que afetam diferentes áreas do setor público (incluindo a gestão dos serviços públicos, a aquisição de bens e serviços, desembolsos, transferência

e uso de fundos públicos), mas também os aspectos mais específicos do setor da educação (por exemplo, a fraude acadêmica).

A educação é um setor único na medida em que é central na prevenção da corrupção. As leis e regras mais rigorosas e instituições bem geridas não serão suficientes para prevenir a corrupção a não ser que os cidadãos se tornem mais conscientes e ativos na exigência de responsabilidade e prestação de contas por parte do governo e das instituições públicas. A promoção de atitudes que não tolerem corrupção deve ser uma das tarefas prioritárias em educação, até porque a educação ética para crianças e jovens, os potenciais líderes de amanhã, pode ajudar a romper o ciclo da corrupção. Daí a importância de concepção de estratégias abrangentes de combate à corrupção.

No entanto, educação ética não pode funcionar sem um ambiente favorável onde as crianças e jovens estudem e cresçam no âmbito de um esforço mais amplo de mudança de atitudes e comportamentos dos próprios profissionais de educação, principalmente professores, da melhoria da governança e do controle social dos gestores de educação.

Como é evidenciado no livro, é fundamental, no combate à corrupção em educação, que se construa o triângulo virtuoso: um ambiente de aprendizagem que valorize a integridade, uma governança efetiva com gestão transparente e responsável, além de um sistema apropriado de controle social do modo como o setor opera e consome recursos.

Para a compilação dos dados e documentação dos fatos, o IPE utilizou uma diversidade de métodos e abordagens:

- *oficina preparatória* com participantes do setor de educação e de outros setores afins, em particular, peritos em governança;
- *viagem de estudo* a um país – Lituânia – para rever e aprender sobre uma década de experiência no combate à corrupção em diferentes setores incluindo educação, no que toca, em particular: educação ética, desenvolvimento institucional, reformas de leis e regulamentos, mudanças na gestão e formação e capacitação de administradores;
- *seminário internacional de diálogo em política* com ministros de educação, profissionais de educação, além de pesquisadores e autores de estudos de acompanhamento e avaliação de sistemas de educação, do ponto de vista da corrupção;
- seleção de *monografias* apresentando histórias de sucesso no combate à corrupção em áreas cruciais da educação, como gestão de professores e financiamento e acompanhamento da gestão escolar em nível local;
- conjunto de *estudos comparativos* regionais e internacionais sobre políticas de combate à corrupção em áreas importantes: tutoria privada suplementar, fraude acadêmica e reforma da produção e distribuição de livros escolares;
- enfim, deu-se uma atenção particular à produção e desenvolvimento de *ferramentas metodológicas* para diagnosticar e avaliar práticas de corrupção em educação. Isto implica a aplicação de técnicas de rastreio, a condução de diagnósticos participativos e a identificação de pontos críticos, ajudando planejadores e gestores da educação a reduzir preocupações com corrupção.

Embora o livro tenha como grupo-alvo responsáveis pelo planejamento e gestão de educação, espera-se que um grupo mais amplo encontre respostas para as questões concretas colocadas por todos os envolvidos em educação, a saber:

O que é corrupção?

A corrupção é um assunto importante para a educação?

Quanto custa a corrupção?

Será a agenda internacional afetada pela corrupção?

Por onde começar o trabalho sobre corrupção?

Será a corrupção uma questão técnica?

O capítulo 1 disponibiliza as definições básicas de corrupção, transparência, responsabilidade e ética no setor de educação. Apresenta também algumas informações da comunidade internacional, como, por exemplo, a adoção, em 2003, pelas Nações Unidas, da Convenção contra a Corrupção, que possibilita não só a discussão sobre o tema como também a introdução de medidas para combatê-la. O capítulo refere-se ainda a algumas ferramentas internacionais, como o Index de Percepção de Corrupção, CPI, desenvolvido por Transparência Internacional, que muito contribuiu para trazer práticas de corrupção para a agenda internacional. Finalmente, apresenta uma revista da literatura que trata das complexas relações entre governança, crescimento, pobreza e corrupção.

O capítulo 2 apresenta um marco conceitual da corrupção em educação, considerando os fatores internos e externos que contribuem para o desenvolvimento da corrupção neste setor. Ele identifica as oportunidades para corrupção nas seguintes áreas: finanças; distribuição de somas específicas; construção, manutenção e reparação escolares; produção de livros escolares; recrutamento, gestão, pagamento e formação de professores; comportamento de professores; sistemas de informação; exames e diplomas; entrada nas universidades; e acreditação de instituições. Finalmente, identifica os pontos críticos que podem ajudar os responsáveis a identificar os riscos de corrupção.

Os pré-requisitos metodológicos básicos para diagnosticar o fenômeno da corrupção são apresentados no capítulo 3. É feita a distinção entre duas metodologias: sondagens de opinião mais subjetivas, junto de várias categorias de público envolvido em educação, principalmente professores, estudantes e pais; e pesquisas mais objetivas junto a ministérios de educação e instituições de educação. É feita a descrição de três dessas metodologias: avaliação participativa (que inclui análise dos boletins de notas e auditorias sociais); auditorias financeiras, funcionais e de pessoal; e enquetes de acompanhamento das despesas públicas (método conhecido por PETS²), com experiências de vários países onde foram aplicadas.

Os capítulos seguintes debruçam-se mais sobre áreas particulares do setor de educação, identificando os fatores e oportunidades que favorecem o desenvolvimento de práticas de corrupção, as estratégias para melhorar a transparência e conseqüentemente a responsabilidade, e recomendações para as autoridades e responsáveis do planejamento e gestão. Mais especificamente:

O capítulo 4 trata de finanças, baseando-se numa experiência bem-sucedida na Indonésia de subsídios *per capita* e num estudo comparativo de diferentes fórmulas de alocação de recursos para escolas na Austrália (Estado de Vitória), Brasil (Estado do Rio Grande do Sul), Polônia e Reino Unido.

2. Public Expenditure Tracking System, ou PETS, como são em geral designadas estas enquetes.

O capítulo 5 trata de duas questões separadas, mas interligadas: gestão de professores e comportamento de professores. A cidade de Bogotá (Colômbia) e sua reforma bem-sucedida na gestão de docentes são o foco deste capítulo, pela abrangência e sistemática avaliação implementada sob a ótica de eficiência e transparência.

O capítulo 6 lida com processos de compra na construção escolar, na produção e distribuição de livros escolares e de refeições escolares. É apresentado o caso do Chile e sua reforma de fundo na estratégia de distribuição de refeições escolares a fim de reduzir práticas de corrupção. É dada uma lista de pontos críticos que ajudam a detectar fraude em cada etapa do processo de aquisição.

A fraude acadêmica é tratada no capítulo 7, listando as estratégias que permitem detectá-la, corrigi-la e sancioná-la. Além dos exames, os casos se referem a: fraude em pesquisa, falsas credenciais, produção de teses e diplomas, além das ilegalidades na admissão às universidades e na acreditação de instituições de educação. Os exemplos incluem as repúblicas da ex-União Soviética.

O capítulo 8 trata de tutoria privada (aulas particulares), insistindo nos efeitos adversos desta prática em educação, especialmente quando os professores dão lições privadas a seus próprios alunos. São apresentadas três metodologias para reduzir práticas e corrupção nesta área, tendo como exemplo a experiência da Ásia do Sul e Sudeste, onde a tutoria privada foi banida, regulamentada ou, ainda melhor, eliminada a necessidade de tutoria privada.

Enfim, o capítulo 9 é um memorando para autoridades, administradores e gestores. Conclui pela necessidade de se construir o triângulo virtuoso para eliminar a corrupção em educação. Este triângulo é um ambiente de aprendizagem que valoriza a integridade, os sistemas de gestão e prestação de contas transparentes e o controle social sobre o modo de operar e consumir recursos em educação.

CAPÍTULO 1

PREPARANDO O CENÁRIO: O QUE É CORRUPÇÃO E POR QUE É NEGATIVA?

O que é corrupção, transparência e responsabilidade?

Corrupção

Corrupção pode ser definida como “o uso sistemático de serviços públicos em benefício próprio”, cujo impacto é significativo na oferta e qualidade de bens e serviços em educação e, conseqüentemente, no acesso, qualidade e equidade em educação (HALLACK e POISSON, 2002). Pode ser feita uma distinção entre corrupção legislativa, administrativa e burocrática. A primeira ocorre quando a afiliação a um partido político ou sindicato é condição para obtenção de um posto no serviço público ou para obter um favor indevido; a corrupção legislativa ocorre sempre que políticos vendem seus votos a grupos de pressão; a corrupção administrativa surge quando funcionários públicos aceitam subornos para ganhar um contrato de compra ou para evasão fiscal; a burocrática ocorre quando um burocrata é pago para acelerar procedimentos normais, para apagar dossiês ou travar investigações para documentação de arquivos em tribunais. Estas transações são caracterizadas pelo segredo. Corrupção pode tomar várias formas: nepotismo, favoritismo, clientelismo, extorsão ou solicitação de subornos e desvio de bens públicos, entre outros. Algumas destas atividades podem ser feitas de acordo com regras estabelecidas ou contra essas regras, podem ser grandes ou pequenos atos de corrupção, embora não haja uma fronteira clara entre pequena e grande corrupção; há antes um conjunto contínuo entre as duas.

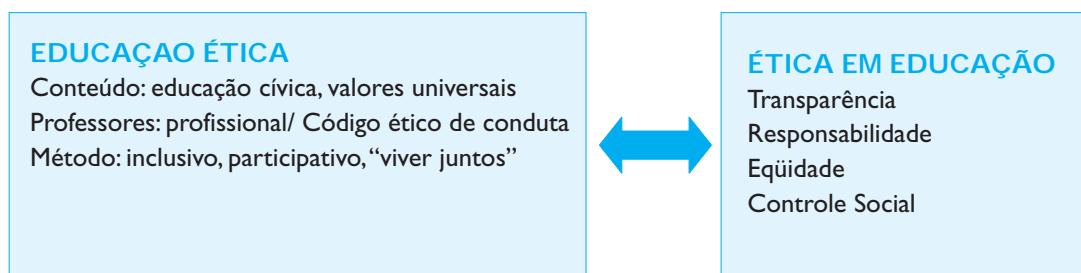
Ética e Corrupção

Nem sempre é clara a fronteira entre o que é considerado “corrupto” e o que é considerado “não-corrupto”, sobretudo se as regras e regulamentos não são claros. Um exemplo que é mencionado freqüentemente é o dos brindes. Em algumas sociedades, as pessoas estão acostumadas a dar presentes a funcionários públicos e professores e isso é visto como parte das relações sociais e culturais; em outras, essa prática é estritamente proibida. Daí que alguns argumentem que corrupção é um conceito cultural sem significado universal ou que é um conceito “ocidental” não aplicável em algumas sociedades. No entanto, as pessoas sabem a diferença entre um presente barato e um presente caro oferecido na esperança de obter um favor especial. Como o valor do presente vai depender do contexto, pode haver dificuldades na definição da fronteira entre um comportamento corrupto e um não-corrupto.

Deste modo, pode ser mais apropriado falar de comportamento ético ou comportamento não-ético, com a diferenciação entre um e outro recaindo sobre o impacto desse comportamento no sistema. Tutorias (aulas, lições) privadas não têm necessariamente um impacto negativo no sistema, nem sempre sendo não-éticas; no entanto, se são impostas pelos professores, podem minar o sistema, pela condição que é imposta para que opere e pelo impacto que, deste modo, tem sobre a educação.

Há assim uma relação entre ética na educação e educação ética: num contexto de corrupção, a educação não pode promover valores e comportamentos éticos.

Figura 1.1 Educação ética/ética em educação



Transparência

O grau de compreensão por parte de todos os envolvidos em educação (diretores de escola, conselhos escolares, pais, estudantes e comunidade local), das bases para alocação de recursos (financeiros, materiais, e humanos) aos seus estabelecimentos de ensino e o modo como são usados, chama-se *transparência*. Ela pode ser avaliada com base em visibilidade, previsibilidade e inteligibilidade do fluxo de recursos dentro do sistema. Segundo a U4 – Centro Anticorrupção de Uttstein (Noruega), transparência significa clareza, honestidade e abertura, e, portanto, acompanha as questões de acesso, relevância, qualidade e confiança; ela capacita instituições e indivíduos a tomarem as decisões corretas, melhora a prestação de contas pelos governos e reduz o âmbito da corrupção. Requer informações claras e acessíveis a todos sobre os fluxos de recursos para educação, desde as instâncias centrais até ao beneficiário final e passando por todas as suas ramificações. Infelizmente, nem sempre é assim, e mesmo alguns funcionários públicos nem sempre têm clareza do trabalho que fazem, como acontece muitas vezes em países grandes com muitos níveis administrativos.

Isto implica a melhoria da transparência em educação, que depende de formação em todos os níveis do sistema de educação, em particular nos níveis de produção, análise, disseminação e compreensão da informação. Dirigentes de universidades, que progrediram pela via acadêmica ou pedagógica, acabam tendo responsabilidades sobre os procedimentos financeiros que nem sempre foram parte de sua formação ou temperamento. O mesmo se aplica às associações de pais e professores que, apesar de se envolverem na gestão dos recursos da escola, nem sempre são qualificadas em procedimentos financeiros ou de contabilidade.

Responsabilidade

A definição clara e o acesso à informação não são suficientes para a correta alocação e uso dos recursos. Sistemas de prestação de contas e de responsabilização são necessários ao controle da aplicação das regras e para investigar e sancionar comportamentos incorretos. Segundo Anderson (2004:2), podem ser considerados quatro modelos de responsabilidade:

- o *modelo de responsabilidade burocrática*, i.e., conformidade com os estatutos e regulamentos. Este modelo pode exigir dos distritos e escolas que afixem os montantes de fundos recebidos;
- o *modelo de responsabilidade profissional*, i.e., adesão às normas profissionais. Este modelo favorece a elaboração e a aplicação de normas profissionais pelos sindicatos de professores;

- o *modelo de responsabilidade com base no desempenho*, definido em termos das aprendizagens dos alunos. Este modelo pode administrar testes aos alunos para medição da qualidade de educação e publicar os resultados;
- o *modelo de responsabilidade de mercado*, *i.e.*, em que a qualidade é assegurada por meio do mercado. Neste modelo, todas as escolas – públicas e privadas – devem fornecer aos pais informações confiáveis sobre suas principais características e resultados.

Tabela 1.1. Visão de conjunto dos elementos-chave na responsabilidade educacional

Modelos de Responsabilidade	Quem é responsável?	Para quem?	De quê?	Que conseqüências se não atingirem os objetivos?
Burocrática	Escola/Distrito	Governo	Aplicação de regras e regulamentos	Penalidades (perda de acreditação, dispensa de diretores/professores)
Profissional	Professores	Colegas/organizações profissionais	Seguir reconhecidas práticas profissionais	Penalidades profissionais; perda de certificação
Desempenho	Escola/Distrito	Governos estaduais e federal	Elevar o nível de proficiência dos alunos (avaliações com testes padronizados)	Penalidades crescentemente severas (cortes nas alocações, entre outros)
Mercado	Escola	Pais	Normas acadêmicas, normas filosóficas/religiosas, disciplina estudantil etc.	Perda de estudantes conduzindo à perda de ganho; falência econômica

A maior parte dos países aplica pelo menos dois destes modelos. No entanto, os modelos de responsabilidade profissional e de mercado existem apenas em países onde: existem profissionais com alta qualificação e expertise e há subsídios que possibilitam a pais e encarregados de educação a escolha de escolas competitivas, ou seja, onde não existe monopólio na oferta de educação, seja ele público ou privado. Um modelo de responsabilidade requer o envolvimento de vários envolvidos e uma especificação clara de quem é responsável, para quem, para que e com que conseqüências, como aparece na tabela 1.1.

Qual é a ordem de grandeza da corrupção?

A gravidade da corrupção é em geral estimada pela maneira como é percebida. O Índice de Percepção da Corrupção, *CPI*, publicado anualmente desde 1995 por Transparência Internacional, reflete a percepção, dos meios de negócios, acadêmicos e analistas de risco, nacionais ou estrangeiros. É um índice composto baseado em 16 pesquisas de opinião de dez instituições independentes. Países que atingem ou se aproximam de dez são considerados “altamente limpos” e os próximos de zero, “altamente corruptos”. Dos 159 países analisados em 2005 pela *CPI*, mais de 60% não atingiram cinco pontos, e metade, menos de três, indicando um severo problema de corrupção.

Existem também estimativas dos custos econômicos da corrupção. Para o Banco Mundial, a corrupção custa mundialmente mais de 3 trilhões de dólares por ano numa economia de 30 trilhões. Na África, a União Africana estima a corrupção em 25% do PIB. É evidente que a corrupção não é a mesma em todos os países; existem enormes diferenças, em magnitude, manifestações e custos. Também se encontram países onde a corrupção é extensa e invasiva, afetando praticamente todos os aspectos da vida dos cidadãos: polícia, justiça, alfândegas, impostos, licenças de construção, serviços públicos, saúde e educação em particular.

No entanto, o setor da educação não é percebido como sendo dos mais corruptos, mesmo se subornos de várias ordens subsistem em montantes relativamente pequenos. Pode-se explicar a vulnerabilidade à corrupção dos sistemas de educação pelos seguintes fatores:

- *a alta taxa de retorno da educação.* Com educação, as pessoas podem aspirar a trabalhos mais bem remunerados, daí que alguns se disponham a pagar ou a fraudar para obter bons resultados ou um diploma reconhecido;
- *a complexidade e falta de acesso a regras, governança pobre e fraca supervisão.* A opacidade das normas educativas, a fraca informação pública sobre decisões do governo e a ausência de uma “cultura de responsabilidade” no setor abre oportunidades para corrupção;
- *salários baixos dos funcionários e professores.* Em alguns países, os salários dos professores são extremamente baixos quando comparados ao rendimento *per capita*; e
- *o enfraquecimento das normas éticas.* Em alguns países em transição, em reconstrução ou em crise, observa-se em geral uma quebra das normas éticas; passar ao lado das leis torna-se a lei.

O tamanho e a extensão do setor da educação, com recursos espalhados em toda a extensão territorial, dos níveis mais altos aos mais baixos da sociedade, também contribuem para a recorrência da corrupção.

Governança, crescimento, pobreza e corrupção: que conexões?

Na sua definição de governança, Kaufman (2003) considera quatro aspectos fundamentais: liberdade de expressão e responsabilidade; qualidade regulatória; regulamentação da lei; e controle da corrupção atribuindo a cada um destes parâmetros um conjunto de indicadores que torna possível a avaliação dos progressos.

A existência de práticas corruptas está relacionada com marcos institucionais, sociopolíticos, econômicos e culturais, prevalecendo num dado país (HALLAK e POISSON, 2001); tem a ver com as relações existentes entre a elite e os que não regulamentam. Johnston (2000) distingue quatro grupos de países: os caracterizados pela hegemonia das elites, máquinas de apadrinhamento, clientelismo fragmentado e grupos de influência (ou de pressão). Para cada caso, as práticas de corrupção vão de individuais a sistêmicas. Pesquisas conduzidas na última década mostram o impacto negativo da corrupção no desenvolvimento político, econômico e social, por distorcer os processos decisórios, reduzir a eficiência e qualidade dos serviços, aumentar os custos de transações e minar a coesão social. Por outro lado, como estratégias salutares, mudanças econômicas estão sendo conduzidas por instituições “poluídas” elas não conduzem necessariamente a uma competição justa, favorecendo antes negócios ilegais e corrupção política.

No que respeita as conexões entre corrupção e crescimento, mesmo os países ricos com altos rendimentos *per capita* devem conceber e aplicar estratégias para refrear a corrupção. Um resultado convergente de vários estudos mostra que os grupos de baixa renda tendem a ser mais dependentes de funcionários corruptos por dependerem mais de serviços públicos e serem menos capazes de pagar custos associados a subornos e fraudes; por serem menos educados e menos informados, tornam-se facilmente manipuláveis. Práticas de corrupção são obstáculos importantes à redução da pobreza por sabotarem as políticas e programas nesta.

Enfim, discute-se se a corrupção é “a areia ou o óleo” nos processos de administração pública. Gray e Kaufman (1998) argumentam que a corrupção pode agilizar processos burocráticos, mesmo se em longo prazo, e arrastar desnecessários custos de transações e conduzir a resultados econômicos ineficazes.

O cenário institucional: por que agora?

Não há dúvida que a consciência de problemas de corrupção cresceu na última década com cidadãos, em particular das democracias ocidentais, que se tornaram mais sensíveis a questões de integridade e ética em política. O espaço antes ocupado por antropólogos, sociólogos e cientistas políticos destas questões foi conquistado por economistas, para o que contribuiu muito o fim da Guerra Fria e a emergência de grandes escândalos (como os da Enron, as suspeitas sobre a Price Waterhouse etc.). Análises mais aprofundadas mostram que a consciência da corrupção resulta de um processo dual:

- “*vertical*”, por um lado, com a crescente busca de mais transparência e responsabilidade na comunidade internacional. O sistema das Nações Unidas, instituições de ajuda, OCDE, bancos de desenvolvimento e organizações da sociedade civil, como Transparência Internacional, têm um papel crucial por uma variedade de razões, incluindo as razões ideológicas e políticas (pressão dos contribuintes em países desenvolvidos); e
- “*horizontal*”, por outro lado, com a crescente busca de mais transparência e responsabilidade por parte de usuários de serviços de setores públicos, a começar pelas alfândegas, bancos, finanças e saúde, estendendo-se para outros setores, incluindo educação.

Adoção de convenções internacionais

Um número considerável de textos e declarações foi, nos últimos anos, dedicado à luta contra a corrupção. Destacam-se duas convenções: a Convenção da OCDE contra Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações de Negócios Internacionais, assinada em 15 de fevereiro de 1999, à qual já aderiram 36 países, incluindo alguns fora da OCDE³ e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada em 31 de outubro de 2003, assinada por 129 países, que constitui o primeiro instrumento global e legalmente obrigatório nesta área.

Desenvolvimento de iniciativas anticorrupção

A luta contra a corrupção é hoje a prioridade na agenda da maior parte das agências bi e multilaterais. A inclusão de cláusulas de transparência em acordos de

3. Argentina, Brasil, Bulgária, Chile, Estônia e Eslovênia.

empréstimo do FMI e do Banco Mundial foi o primeiro passo neste sentido, para que vários atores desenvolvessem também estratégias anticorrupção: Agências nacionais de desenvolvimento (Danida, DFID, Cida, GTZ, Norad, Sida, entre outros); bancos de desenvolvimento (Banco Mundial e Banco Asiático de Desenvolvimento); organizações internacionais e redes (PNUD, OCDE, IGAC, U4); e organizações da sociedade civil (Fundação Soros, Transparência Internacional).

Todas as atividades concorrem para melhorar as linhas de responsabilidade entre instituições de financiamento internacional, entre governos de países doadores e seus públicos (assegurando, por exemplo, o bom uso das contribuições), entre instituições de financiamento internacional e governos nos países em desenvolvimento (assegurando-se de que a ajuda chega aos beneficiários), e entre governos de países em desenvolvimento e seus cidadãos (assegurando a transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos).

CAPÍTULO 2

CORRUPÇÃO EM EDUCAÇÃO: UM MARCO CONCEITUAL

A corrupção em educação não é uma coisa recente. Observadores da gestão da educação já haviam detectado uma série de distorções no uso de recursos: recrutamento, nomeação, colocação e pagamento de professores (Brasil); professores-fantasma (Indonésia); produção e distribuição do livro didático (Filipinas); aulas particulares (Maurícia); uso privado de carros oficiais (Haiti) etc. Fraude no uso da ajuda à educação também não é novidade. No entanto, a corrupção em educação foi e é ainda cuidadosamente ignorada. Uma das explicações para esta situação é que muitos educadores preferem referir-se à *la mística de la educación*⁴; outra é que se busca evitar efeitos adversos na mobilização de fundos.

No entanto, a corrupção em educação é uma séria ameaça aos objetivos da Educação para Todos, EPT, pois tende a reduzir recursos para educação, limitar o acesso à educação (em particular, de grupos mais carentes), deteriorar a qualidade e aumentar as desigualdades sociais. Além disso, em longo prazo, a corrupção envolve desperdício de talentos e a propagação da “cultura da corrupção”:

- pelo *desperdício e uso desigual de recursos da educação*,
- pelos *pagamentos ilegais e diferentes categorias de subornos* para conseguir promoções, diplomas etc., que pesam especialmente nos pobres e podem levar ao abandono; corrupção na nomeação e gestão de professores que impacta na qualidade; corrupção na compra de materiais e equipamentos, que podem resultar na penúria de salas de aula, equipamentos ou livros etc.;
- na *alocação inapropriada de talentos*, por interferir no processo seletivo em todos os níveis da educação, particularmente ensino superior; a corrupção pode minar a confiança no valor da educação e mais particularmente dos diplomas. Foi estimado que países em desenvolvimento poderiam melhorar o seu PNB *per capita* em 5% se nomeassem as lideranças com base no mérito;
- na *propagação da cultura de corrupção*. Enfim, injustiça e parcialidade enviam a mensagem errada às jovens gerações que se convencem que violar normas e pagar ilegalmente são maneiras aceitáveis de avançar nas carreiras, que esforço pessoal e mérito não contam, e que o sucesso só acontece com favoritismo, manipulação e suborno. Deste modo, são minados quaisquer incentivos para levar a trabalhar melhor e mais, contradizendo uma das maiores finalidades da educação de transmissão de uma cultura de civismo e valores de integridade, equidade, honestidade e justiça social.

Neste contexto, devemos prestar mais atenção ao desenvolvimento de sistemas escolares “libertos de corrupção”. Mais especificamente, há necessidade de:

Identificando oportunidades de corrupção em educação

Na sua definição de corrupção, Amundsen (2000) distingue cinco formas de corrupção:

- *desvio de fundos*: roubo de recursos públicos por funcionários. Por exemplo, o uso

4. Em espanhol no original.

de fundos destinados à construção escolar para financiar campanhas políticas ou partidos políticos;

- *suborno*: pagamento (em dinheiro ou em natura) oferecido ou aceito dentro de uma relação corrupta. Um exemplo disso é o pagamento para ser recrutado como professor quando não se tem o nível exigido;
- *fraude*: crime econômico que envolve algum tipo de astúcia, roubo ou desonestidade. Manifestações deste tipo de corrupção são, por exemplo, a criação de “fábricas de diplomas”, onde se compram diplomas falsos, às vezes diretamente na web, ou a existência de professores-fantasma;
- *extorsão*: dinheiro e outros recursos obtidos com uso de coerção, violência ou ameaça de uso da força. No setor de educação, são talvez mais conhecidos o assédio sexual de alunos ou a obrigação para os pais de pagarem taxas ilegais ou não autorizadas se querem que os filhos sejam matriculados numa determinada escola;
- *favoritismo*: mecanismo de abuso de poder, implicando distribuição tendenciosa de fundos públicos, o que inclui casos de nepotismo em que um oficial dá preferência a membros da família. No setor da educação, os exemplos de favoritismo aparecem no recrutamento de administradores com base na sua afiliação política ou de professores com base na afiliação sindical.

Os critérios usados para classificar oportunidades de corrupção podem ser ilustrados da seguinte forma:

- por *nível de ocorrência*. Ministério de educação, região ou distrito, escola, sala de aula: em cada um destes níveis, algumas formas de práticas indevidas podem ocorrer, por exemplo: fraude no recrutamento de professores pode mais facilmente ocorrer no nível ministerial; pagamento de subornos para obtenção de boas notas ocorre mais facilmente ao nível da sala de aula;
- por *nível de educação*, primária, secundária e superior. Por exemplo, pressão dos professores sobre os pais para enviarem seus filhos para suas aulas particulares, o que ocorre mais facilmente nos anos finais do ensino secundário. Do mesmo modo, fraude para obter um diploma ocorre mais freqüentemente ao nível do ensino superior. Outra distinção pode ser introduzida entre ensino público e privado ou entre ensino formal ou não formal;
- pelos *atores envolvidos*. Vários atores podem estar envolvidos na corrupção, desde administradores, em vários níveis, fornecedores privados, faculdades, pessoal não-docente e estudantes (com ou sem a cumplicidade dos pais), o que mostra a ampla variedade de combinações possíveis na troca de favores e atos de corrupção;
- pela *natureza da troca*. A questão aqui é saber quem é o corruptor e quem é o corrompido, pois ela pode ser suscitada por um administrador, por um professor ou pelo estudante ou seus pais (quando é o professor que pede um pagamento para não reprovar um aluno ou é o estudante ou seus pais que oferecem um pagamento para que o professor não o reprove). A troca pode ser uma situação de “ganha-ganha”, em que os dois lados ganham na troca ou uma de “ganha-perde”, em que só um lado ganha (o professor, por exemplo).

Alguns autores indicam que a corrupção que tem lugar em sala de aula, no ensino primário, por exemplo, envolvendo diretamente o estudante e seu professor, é a

mais prejudicial. Primeiro, as crianças são diretamente afetadas por este tipo de corrupção. Em segundo lugar, a criança fica diretamente em contato – e às vezes envolvida – com, atividades ilegais. Em terceiro lugar, resulta que a corrupção em sala de aula contribui fortemente para a “cultura de corrupção” nesse grupo de crianças. Erradamente, estas formas de corrupção, que são muitas vezes as mais visíveis, tendem a ser as mais toleradas.

A diversidade de oportunidades para corrupção no setor de educação torna necessária a identificação das práticas mais frequentes. Em geral, são dez as áreas mais vulneráveis a práticas de corrupção: finanças; alocação de recursos específicos (bolsas, subsídios etc.); construção, reparação e manutenção; distribuição de equipamentos, mobiliário e materiais (incluindo transportes, internatos, livros didáticos, cantinas e refeições escolares); produção de livros didáticos; nomeação, gestão (transferências e promoções), pagamento e formação de professores; o comportamento de professores (má conduta profissional); sistemas de informação; exames e diplomas; e acreditação institucional.

Um marco conceitual

Estudos mostram que existem fatores internos e externos que podem conduzir a práticas de corrupção no setor de educação. Fatores internos estão ligados ao processo de decisão e à estrutura de gestão do sistema; autoridades da educação e administradores e, mais globalmente, os envolvidos em educação podem ter um impacto direto nestas práticas. Fatores externos estão ligados ao ambiente no qual a educação opera, sem que os dirigentes e administradores tenham impacto – ou apenas um impacto indireto – sobre eles. Qualquer estratégia para melhorar a transparência e a responsabilidade deve ter em conta ambos os fatores para ser bem-sucedida.

Fatores internos:

- *ausência de normas e regulamentos claros*, particularmente as áreas de finanças, alocações especiais, gestão de docentes, credenciais, acreditação e toda a área de compras;
- *a opacidade dos procedimentos* em cada nível da escala administrativa gera oportunidades para corrupção. Mais especificamente, a ausência de procedimentos claros em supervisão e assuntos disciplinares permite a expansão de fenômenos, como professores-fantasma ou absentismo de professores;
- *monopólio de poder e poder discricionário* que, segundo a fórmula de Klitgaard (2000) [*corrupção* © = *monopólio de poder* (m) + *oficiais arbitrários* (d) – *responsabilidade* (a)], promovem corrupção. No setor da educação, a falta de competição entre os que a disponibilizam é grande;
- *ausência de normas profissionais*. Alguns países conceberam normas para profissionais de educação; outros elaboraram códigos de conduta sem, no entanto, regulamentá-los e aplicá-los. Deste modo, em situações concretas, os professores não sabem o que se espera deles;
- *baixos salários e sistemas de incentivo fracos* podem conduzir a comportamentos incorretos, tanto de administradores como de professores. A ausência de perspectivas de desenvolvimento profissional, a falta de oportunidades de promoção e sombrias perspectivas de aposentadoria são fatores altamente desmotivadores;
- *baixa capacidade de gestão*. Boa governança requer gestão competente, ferramentas de contabilidade e auditoria e a capacidade de usá-las;

- *informação pública pobre e falha*, pois o setor de educação mantém uma relação apenas burocrática com os seus usuários, em vez de usar e aplicar uma cultura de abertura e transparência. A escassez de informação e sua inacessibilidade geram oportunidades de corrupção, pois impedem qualquer controle social.

A descentralização de recursos, a promoção da gestão ao nível da escola, a expansão das novas tecnologias de informação, assim como a privatização e a globalização não podem ser desconsideradas dentro dos fatores internos de corrupção no setor de educação. Infelizmente, as restrições financeiras atuais só agravam a situação, contribuindo para a intensificação de práticas de corrupção. Senão, vejamos:

- a *descentralização de recursos para educação* significa em alguns contextos a descentralização e a disseminação da corrupção. Fundos alocados a escolas, à disposição das autoridades locais, têm menos chance de chegar às escolas do que os fundos alocados segundo uma simples fórmula de dotação;
- a *promoção da gestão ao nível da escola* também encontra problemas. Alguns projetos preferem enviar os fundos diretamente para a escola sem passar pela hierarquia; no entanto, este estratagema, como mostrou o projeto “Programa de Bolsas e Subsídios” (*SGP*), na Indonésia, não é suficiente se não forem criados alguns requisitos;
- o *desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação* (TIC) tem também criado novas e amplas formas de fraude acadêmica, pois vários *sites* oferecem diplomas mais ou menos caros, conforme o tema e o nível;
- a *privatização* de parte do ensino secundário e do ensino superior requer o estabelecimento de mecanismos confiáveis de acreditação, o que pode ser comprometido de várias maneiras: acreditação baseada em critérios não-transparentes, subornos para obter acreditação, escolas dando informações falsas para acreditação e criando falsos coletivos de acreditação, entre outros; e
- *globalização*. A internacionalização de fluxos estudantis e de mercados de trabalho colocam novos desafios: dificuldade de controlar a autenticidade dos diplomas e, como consequência, o surgimento e crescimento de mercados de certificados falsos.

Fatores externos:

Estes fatores também são importantes na explicação do fenômeno da corrupção no setor da educação, em particular:

- *vontade política*. Alguns países criaram comissões anticorrupção sob a autoridade do chefe de Estado ou do primeiro ministro, mas a falta de uma vontade política, sustentada ao mais alto nível, levou em muitos casos à inutilidade de tal passo;
- *estruturas políticas, econômicas e/ou sociais*. Como sabemos, democracia, pobreza e estruturas sociais não são determinantes de corrupção (nações democráticas e ricas não estão isentas de corrupção), mas em certas condições podem conduzir a práticas de corrupção;
- *declínio nos valores éticos*, agravados pela ausência de códigos éticos de conduta para funcionários públicos ou sua implementação limitada, não melhora a situação.
- *baixos salários*. A desregulamentação do funcionalismo em muitos países, por exemplo, da África Ocidental, levou ao recrutamento de voluntários ou de pessoal temporário com baixa remuneração, incentivando professores a oferecerem aulas privadas ou a procurarem uma segunda ocupação;

- *permutabilidade dos fluxos financeiros* conduzem à opacidade na alocação de recursos, o que pode por sua vez levar a trocas entre setores em detrimento da educação, em particular em contextos de restrições orçamentárias. Quando a permutabilidade entre fundos serve a interesses privados – incluindo as agendas eleitorais – torna-se claramente uma prática de corrupção;
- *ausência de auditoria externa e judiciário pobre*, dificultando o controle de aplicação de decisões do poder público que são lícitas e apropriadas;
- *sem direito à informação*. O desconhecimento dos critérios de acesso a instituições de educação, falta de publicação de dados de matrícula, listas de professores, resultados de exames e fluxos financeiros, incluindo remunerações etc., são obstáculos à troca de informação e à abertura ao público do modo como o setor opera. Ao mesmo tempo, muitas vezes não há meios de os usuários apresentarem suas reclamações e o não-reconhecimento do direito à informação impede-os de exercer qualquer controle social; e
- *grande competição no mercado de trabalho*, o que, aliada ao medo do desemprego, contribui para inflar a importância de credenciais.

A comunidade de financiadores também pode influenciar alguns destes fatores externos ao disponibilizar fundos em níveis que excedem a capacidade de absorção local. A inadequação e a falta de instrumentos para reduzir a corrupção parecem tornar-se ainda mais problemáticas hoje, num contexto de crescente ajuda internacional (Cúpula G8, Gleneagles, julho 2005) e a adoção de novas abordagens:

- *abordagens setoriais (SWAps) e apoio orçamentário*, pilotadas pela comunidade de doadores. No entanto, não tratam do crescente risco de corrupção associado à concentração de poder nas mãos das autoridades que coordenam essa ajuda (ministérios de finanças e educação ao nível central);
- *desembolso rápido de fundos*, por exemplo, da Iniciativa para acelerar a EPT, FTI, ou nos documentos sobre a Estratégia de Redução da Pobreza, *PRSPs*, em que os países são pressionados a desembolsar rapidamente os fundos;
- *descentralização*, que é encorajada pela comunidade de financiamento, mas que só pode funcionar se for acompanhada de modo competente em nível central e distrital, para evitar práticas de corrupção.

Fatores internos e externos são inter-relacionados reforçando-se mutuamente. Falta de incentivos com baixos salários encorajam práticas desonestas; do mesmo modo, fracos mecanismos de contabilidade, acompanhamento e supervisão, combinados com a ausência de mecanismos de auditoria externa ou judicial, reduzem as oportunidades de detecção de fraudes.

Pontos críticos (*red flags*) e análise de risco

Emprestado do setor de negócios, a análise de risco envolve: a identificação do potencial de risco para o setor de educação como um todo ou para um subsetor, como, por exemplo, a produção e distribuição de livros didáticos; a análise das vulnerabilidades do setor como resultado desses riscos; e a medida do seu impacto geral no setor. Uma análise de risco deve observar cada risco de acordo com a probabilidade de sua ocorrência, as perdas que pode causar e os custos das contramedidas para mitigá-los. Teoricamente, pode resultar numa lista priorizada de riscos e numa análise de custo-benefício

para as possíveis contramedidas. Uma das chaves do sucesso na detecção de fraude são os “pontos críticos”, que são ‘situações ou ocorrências dentro de um programa ou atividade que indicam susceptibilidade para corrupção’.

Exemplos de “pontos críticos” podem ser:

- arquivos e documentação fracos;
- informações incorretas ou enganadoras;
- desconhecimento de leis e regulamentos;
- ausência de repartição de tarefas na gestão dos fundos;
- expertise e organização inadequadas (em planejamento, administração, listas de pessoal);
- estilo de vida extravagante dos empregados;
- recusa dos empregados em sair de férias;
- transações volumosas e complexas;
- queixas recorrentes;
- processos criminais prévios ou em curso;
- auditorias, interna e externa, inadequadas.

Mais especificamente, para cada área do setor de educação pode ser estabelecida uma lista de “pontos críticos”. Para a área de compras (para construção escolar, livros didáticos, refeições escolares ou outros), muitos indicadores podem ajudar a identificar riscos de corrupção, tais como: convite para ofertas não publicado; convite publicado, mas tempo muito curto; especificações vagas ou inexistentes; urgência como desculpa para um só contratado; ofertas não-confidenciais; fornecimento de menos quantidade de materiais ou de qualidade inferior; sobrepreço; custos não respeitados etc. Para cada campo, outros pontos críticos podem ser identificados, como, por exemplo, ausência de sistema de acompanhamento para a distribuição dos livros ou existência de “mercado ilícito” para venda de livros (vendedores de rua). No entanto, os “pontos críticos” são apenas indicadores de potenciais práticas de corrupção; só a análise cuidadosa pode dizer se há ou não necessidade de investigação mais aprofundada.

Políticas de educação e corrupção

Em conclusão, é interessante notar que enquanto más práticas, na área do comportamento de professores, por exemplo – que têm impacto significativo no acesso, qualidade, equidade e ética –, são muitas vezes caracterizadas como “corrupções menores” fraudes na área da construção escolar, são tipicamente consideradas “corrupções maiores”, e têm impacto principalmente no acesso e na qualidade. Isto mostra que a questão da “corrupção menor” (em particular, a que é ligada à atuação dos professores) não deve de maneira nenhuma ser negligenciada.

CAPÍTULO 3

DIAGNÓSTICO DA CORRUPÇÃO NO SETOR DE EDUCAÇÃO

A detecção da fraude varia de país para país e algumas vezes a fronteira entre incompetência e fraude é de difícil definição. Não há receitas; cada país deve fazer a sua própria investigação, baseado em rigorosos estudos empíricos.

No entanto, como distinguir entre “corrupção de indivíduos” e “corrupção de instituições” herdadas, por exemplo, de regimes ditatoriais? Como passar de uma avaliação subjetiva de comportamento corrupto para a evidência objetiva de práticas corruptas? Como ultrapassar a resistência dos principais dirigentes ao diagnóstico? Como introduzir uma cultura de aprendizagem, em vez de uma de procedimentos legais e multas? A experiência mostra que para ser efetivo e ter impacto o diagnóstico deve conduzir a decisões que corrijam as práticas distorcidas, integrando três preocupações principais: transparência, responsabilidade e participação.

Requerimentos metodológicos básicos

Uma variedade de instrumentos pode ser usada para avaliar problemas de corrupção em *nível nacional ou de projeto*, incluindo análise de risco e auditoria de contas e processos de compra. Além disso, a avaliação de questões qualitativas, como o absentismo de professores, pode ser feita por meio de “Inquéritos Quantitativos de Prestação de Serviços”, *QSDS*, visando aos professores.

Outros instrumentos podem ser usados para avaliar problemas de corrupção em nível local ou escolar, incluindo sondagens: de percepções, boletins de classificação, de domicílio e auditorias da contabilidade escolar. Este tipo de abordagem é importante sobretudo em contextos de diversificação de fontes de financiamento ao nível da escola (ministério da educação, fontes locais, honorários legais e ilegais etc.). Algumas questões a serem investigadas podem incluir: pagamento de taxas pelos alunos, pagamentos adicionais para livros e materiais, horas de aula pagas e realmente dadas, custos de manutenção da escola e controle de qualidade, compra anual de equipamentos e materiais.

Finalmente, a análise dos fluxos transversais de recursos (financeiros, humanos ou materiais) do nível central ao local ou escolar, pode ser feita usando os Inquéritos de Rastreamento de Despesa Pública, *PETS*; o foco aqui pode ser as despesas não-salariais, os salários dos professores ou produção e distribuição de livros.

Avaliação participativa: diagnóstico participativo, sondagens de boletins de classificação e auditorias sociais

Alguns cientistas alegam que sondagens subjetivas não são confiáveis e não deviam ser utilizadas. No entanto, para algumas áreas de corrupção não é possível encontrar dados sem passar por sondagens subjetivas. Daí a necessidade de se combinarem sondagens subjetivas e objetivas para avaliar corrupção e chegar a conclusões estratégicas.

Baseiam-se em entrevistas cruzadas de vários grupos focais e consolidam um consenso social básico entre os envolvidos, sobre o âmbito, importância e causas de práticas de corrupção, geram recomendações para combater essas práticas e influenciam a implementação de tais recomendações.

Diagnóstico participativo

Um grande número de iniciativas centradas na participação do cidadão floresce na Ucrânia nos últimos anos o 'Programa Voz do Povo' apoiado por várias agências internacionais incluindo a CIDA e o Banco Mundial, em quatro cidades ucranianas.

O projeto inclui três componentes importantes desenvolvidos de maneira seqüencial: sondagens de prestação de serviços para determinação de prioridades e análise dos problemas; disseminação pública dos resultados das sondagens e diálogo entre grupos de cidadãos e governo; e construção de consenso sobre reformas, reestruturação de agências, visitas de estudo e cursos de formação.

O programa começou com *três sondagens diferentes* em três cidades. A pesquisa na cidade de Ternopil mostrou, por exemplo, que os cidadãos tinham uma boa percepção da educação vista como de boa qualidade, apesar de cerca de 25% dos respondentes dizerem que deviam comprar as boas graças dos agentes de educação. Estas pesquisas de opinião foram muito valorizadas pelos governos locais, pois deram a medida e âmbito dos problemas, que os fez compreender a necessidade de envolver o público em geral nos processos de decisão.

A segunda parte do programa consistiu no acompanhamento das sondagens e levou à “distribuição da informação entre os envolvidos”, estabelecendo comunicação entre todos e promovendo a busca de soluções na correção dos problemas. A terceira parte do programa priorizou a construção de consenso sobre as reformas e no desenvolvimento de planos de ação para sua implementação. Entre outros, os resultados incluíram a preparação e implementação de reformas estruturais de políticas e práticas educacionais, criação de conselhos de pais, melhorias no currículo etc.

Sondagem de boletins de classificação

As autoridades reconhecem o potencial do *feedback* do público, para maior abertura e responsabilidade do governo, sobretudo em contextos em que os governos têm o monopólio do fornecimento de serviços. Quando a voz dos cidadãos é baseada em uma avaliação objetiva de aspectos quantitativos e qualitativos de diferentes serviços públicos, fundamentada numa interação direta com os agentes ou entidades que fornecem estes serviços, é possível classificar os agentes com base no desempenho qualitativo. Este “boletim de classificação” pode ser usado para estimular ações coletivas, fornecendo aos chefes de organizações a oportunidade de conceber reformas e reorientar as estratégias. Estes boletins de classificação já foram aplicados em vários países e em vários setores, incluindo a educação.

Uma sondagem de um boletim de notas é na verdade uma maneira simples e flexível de canalizar *feedback* para as autoridades, que contribui para melhorar o conhecimento do público e das autoridades de um tópico específico.

Além dos dados quantitativos sobre a matrícula, *ratio* professor-aluno, percentagem de estudantes provenientes das classes de menor renda, a sondagem em Bangladesh, por exemplo, salientou as irregularidades do sistema, a saber: estudantes que pagavam indevidamente para ser admitidos na escola, para compra de livros ou assistirem a eventos desportivos ou religiosos, para promoção à série superior e exames.

A gestão escolar e os empregados do governo apareceram como os maiores responsáveis em incidências de corrupção. Falta de responsabilidade, baixos salários e monopólio do poder, foram vistos como os maiores promotores da corrupção, pois não existiam nem orientações específicas, nem sistemas de contabilidade para os montantes recebidos.

Auditoria Social

A auditoria social avalia como são usados os recursos públicos na área social, incluindo como podem ser mobilizados para responder às necessidades desta área. Ela avalia a cobertura dos serviços públicos, eficácia, equidade, impacto, responsabilidade e custos. Por meio da mobilização da comunidade, as auditorias sociais tendem a aumentar a transparência e reduzir desvios, contribuindo para a democratização dos processos de decisão em nível local. Auditorias sociais foram conduzidas numa variedade de assuntos, desde sondagens sobre prestação de serviços: na Nicarágua (em finanças, alfândegas, transportes e meio ambiente); direitos humanos, na Costa Rica; abuso contra mulheres no Paquistão; e responsabilidade da educação primária na Costa Rica, Nepal, Nicarágua, Paquistão e Uganda. Estas auditorias combinam dados quantitativos e evidências qualitativas; as amostras são de base aleatória e podem incluir milhares de famílias.

As auditorias conduzidas no setor de educação buscam especificamente localizar os desvios, tais como mau uso de recursos públicos ou absentismo de professores, considerados os maiores obstáculos para a consecução da educação primária universal. Em geral, estas auditorias mostraram uma percepção positiva da educação, apesar de se ter constatado que a maior parte dos pais pagam honorários ilícitos, mesmo sendo a educação um serviço declaradamente gratuito.

Auditoria no setor de educação e instituições

Auditoria pode ser definida como uma “atividade organizada, intencional, com o propósito de objetivamente identificar a diferença entre o estado atual e o desejado”.

Uma distinção deve ser feita entre “auditoria externa” e “auditoria interna”. Enquanto a auditoria interna é um controle contínuo das tarefas levadas a cabo pelas instâncias educativas em diferentes níveis de governo, conduzido pelo ministério de educação ou qualquer outra instituição dentro da administração (e, portanto, subordinada à gestão), a auditoria externa é o controle do orçamento, da contabilidade, transferências, salários de pessoal etc., conduzida por auditores profissionais neutros e independentes (portanto subordinada ao governo, parlamento ou outro órgão representativo). São quatro as categorias de controle no setor de educação: avaliações internas conduzidas por professores e diretores; controles internos conduzidos por departamentos de controle (incluindo reitor, funcionários acadêmicos, chefes executivos de universidades e seus departamentos); auditorias internas conduzidas pelos ministérios de educação; e auditorias externas conduzidas por entidades externas de competência reconhecida.

Em muitos países, os altos custos e a falta de capacidade nacional tornam as auditorias proibitivas, mesmo se às vezes a gestão exige auditorias parciais em áreas específicas. No entanto, mecanismos de controle interno são ferramentas poderosas e extremamente úteis à gestão e ao monitoramento, ao ajuste da implementação. Uma gestão para ser sólida requer tais ferramentas.

Mas nem sempre as entidades de auditoria são totalmente independentes ou são isentas de gestão envolvendo práticas corruptas. É importante que as auditorias analisem a exatidão dos registros financeiros, que os dispêndios foram nas alíneas para que foram aprovados e também se assegurem que as regras e normas foram seguidas. É bom notar que um dos princípios orientadores usado pelos auditores externos assenta nos “pontos críticos” ou situações, condições ou ocorrências, num programa ou atividade, que indicam susceptibilidade.

A experiência da Eslováquia em “auditorias a instituições de ensino superior”, onde auditorias internas e externas são conduzidas de modo regular, mostra que algumas práticas ilícitas só são detectadas pelas auditorias externas.

O potencial e os limites da auditoria

Infelizmente, em muitos países em desenvolvimento, as auditorias não operam eficazmente. Os sistemas de contabilidade funcionam mal, as instituições que podem dar importância à auditoria são fracas e há poucos ou nenhum incentivo para a manutenção de arquivos informativos, em vários níveis do governo. Conseqüentemente, conhece-se pouco da capacidade das instituições encarregadas de transformar orçamentos em serviços, nas escolas.

Outro limite para as auditorias ao setor de educação é a pouca atenção que é dada às normas éticas – em relação a: trabalho infantil ou trabalho forçado, saúde e segurança no trabalho, liberdade de associação, discriminação, condições de trabalho – o que não acontece no setor de negócios que se preocupa em normatizar e certificar os bens de acordo com estas normas, há já algum tempo. É, certamente, possível adaptar estas normas ao setor da educação ou pelo menos a universidades e projetos financiados por agentes externos.

Rastreando despesas públicas em educação

Todo o sistema escolar requer fundos e outros recursos: edifícios, carteiras, quadros, livros, água e eletricidade, professores, são os principais elementos para operar as escolas diariamente. Em geral, esses recursos são fornecidos pelo governo por meio de várias instâncias administrativas, mas pesquisas mostram que as conexões entre os recursos disponibilizados e os resultados são fracas. Uma das razões é que algumas vezes esses recursos não chegam às escolas.

O propósito de rastrear as despesas é: verificar se há desvios, estimar os montantes que não chegam à escola e detectar as causas dos desvios. Mais ainda, a experiência mostra que quando se revelam os resultados desse rastreio pela mídia isso contribui de modo significativo para a redução de desvios.

Os Inquéritos de Rastreio da Despesa Pública (*PETS*) são bem específicos quando comparados com outras sondagens ou inquéritos sociais porque: (i) a unidade de estudo não é o aluno, mas a escola; (ii) o âmbito da sondagem cobre todas as instâncias administrativas, *i.e.*, ministérios, secretarias regionais e municipais de educação, escolas; e (iii) a metodologia consiste em rastrear os fluxos financeiros dos níveis centrais até a escola.

O alcance dos desvios: alguns indicadores comparativos

Fundos não-salariais são em geral mais propensos a ser desviados que os salariais. Os professores conhecem seus salários e certamente se asseguram de recebê-lo. Rastrear fundos de salário é uma tarefa sempre muito complexa, o que é de lamentar se pensarmos que o pagamento aos professores representa, na maior parte dos países, 80 a 90% do orçamento total da educação.

Para contornar esta dificuldade, podem ser usados outros tipos de pesquisa. Os inquéritos quantitativos sobre prestação de serviços, *QSDS*, que analisam “desvio de serviços” em vez de “desvio de fundos”. Naturalmente, os fatores que determinam desvios de serviço são econômicos (baixos salários) e devem ser corrigidos; outros estão

relacionados com a ausência de transparência na gestão do sistema, baixo nível de responsabilidade nas diferentes instâncias de administração e falta de informação sobre o assunto.

Como fazer o rastreio de despesas?

O rastreio começa por uma fase preparatória que descreve, de modo preciso, a estrutura organizativa e administrativa do sistema educativo; analisa as várias etapas que envolvem o financiamento da educação, de diferentes fontes (ministério, autoridades locais; pais e setor privado), em diferentes níveis administrativos (central, regional, local e escola); revê as regras de alocação de fundos em cada uma dessas etapas; e, destes dados, estabelece o fluxo de fundos do ministério até as escolas.

Uma segunda fase serve para “conceber a pesquisa” em si, com o máximo cuidado. O processo cobre desde a definição da amostra representativa até a formação dos que vão executar a sondagem, passando pela preparação de questionários consistentes entre si para permitir o cruzamento de informações; recrutamento de técnicos, locais de preferência (estatísticos, agentes diversos para entrada dos dados etc. e para a implementação da pesquisa). A formação do pessoal passa pela aplicação no terreno do questionário-teste e todas as fases de refinamento necessárias. Finalmente, deverá ser estabelecido um plano de trabalho e um orçamento, assim como um manual de implementação.

Na terceira, começa o “processo de coleta dos dados”, que deve ser feita por atores independentes da administração pública para reduzir riscos de acordos secretos com propósitos fraudulentos, junto de escolas, autoridades locais ou governos centrais conforme a necessidade. Várias estratégias devem ser usadas para tornar os dados confiáveis, desde preparação de guias, manuais etc., e combinação de informação de diferentes fontes para limitar dados falsos, coleta de informação por pares de agentes, controles de qualidade regulares etc.

Numa quarta fase, os dados são agregados por categoria de despesa e comparados entre diferentes níveis administrativos a fim de permitir a localização dos desvios. A “análise dos determinantes de desvios” é conduzida usando variáveis selecionadas: taxas de escolarização, qualificação de professores, bens da escola etc.

O resultado das pesquisas de rastreio pode também ser analisado do ponto de vista da equidade.

PETS uma ferramenta para reduzir desvios

Os resultados devem ser largamente disseminados, tanto o sumário da análise com as recomendações como o relatório completo com todos os resultados da pesquisa, a análise detalhada de causas e efeitos, assim como as recomendações finais de política. Isto pode mobilizar os cidadãos a ponto de reduzir a corrupção. No entanto, reduzir desvios é uma perspectiva de longo termo que requer uma série de medidas: relatórios mensais sobre a transferência de fundos públicos para distritos e escolas, publicados nos principais diários; estabelecimento de multas para comportamentos distorcidos; integração de pesquisa de rastreio na administração geral e na política de comunicação pública.

CAPÍTULO 4

DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA

Na maior parte dos países os recursos para educação são distribuídos com base numa fórmula de financiamento, *i.e.*, uma regra aprovada para alocação de recursos a escolas, que é aplicada uniformemente a todas as escolas de um mesmo tipo dentro de uma jurisdição de educação. A fórmula pode atribuir recursos em dinheiro (por exemplo, subsídios calculados na base da matrícula) mas também recursos em gênero (por exemplo, a nomeação e a vinculação de professores calculadas de acordo com as normas de tamanho da classe etc.). A fórmula pode ser muito simples, mas também muito complexa quando inclui diferentes variáveis, tais como, as condições físicas da escola, crianças desfavorecidas, alunos com dificuldades de aprendizagem e estudantes com deficiência.

Considerando que a proporção do orçamento que é vinculada à educação é significativa tanto nos países em desenvolvimento como nos países desenvolvidos (entre 15 e 20%), é essencial que os fundos públicos sejam efetivamente usados para as finalidades para as quais foram aprovados. Infelizmente, a diversificação de fontes de financiamento combinada com a descentralização da gestão até aos níveis mais baixos da administração e o crescimento de fontes privadas de financiamento contribuem para borrar a legibilidade do fluxo de recursos para as escolas:

- *diversificação das fontes de financiamento.* Num contexto de restrições orçamentárias, privatização da educação e de mobilização local e comunitária em favor da educação, as fontes de financiamento se diversificam, mesmo se o ministério da educação ainda representa aproximadamente 70% do total em alguns países. Em alguns casos, além do setor privado, das autoridades locais, de agências de financiamento, das associações de pais e professores, outros ministérios – finanças, trabalho, previdência social, saúde, religião e defesa, entre outros – contribuem. Podem ainda ser consideradas as agências nacionais que trabalham em educação de adultos ou na promoção das línguas locais, famílias, empresas privadas e ONGs. Falta de informação e comunicação entre esta variedade de participantes é agravada pela ausência de regras comuns ou harmonizadas de financiamento, contabilidade e de auditoria, o que torna extremamente difícil saber quem faz o que e, portanto, detectar práticas ilícitas. Alguns países estabeleceram uma “cesta básica” e mecanismos de “apoio ao orçamento” que ajudaram a introduzir mais transparência no sistema.
- *descentralização da gestão aos níveis mais baixos da administração.* Como é sabido, a descentralização teve como justificação a necessidade de melhorar a eficiência nos mecanismos de gestão, aumentar a importância dos serviços de educação para as necessidades locais e promover a responsabilidade de funcionários e de gestores escolares. Contudo, a multiplicação de processos decisórios a vários níveis dificultou a compreensão de “quem decide o que” em termos de financiamento por tipo de despesa, sobretudo em situações em que o poder discricionário não é claramente delimitado. Oportunidades de corrupção são assim descentralizadas para um número maior de possibilidades, abrindo oportunidades de corrupção nos níveis locais; e

- *privatização de fontes de financiamento de educação.* Austeridade orçamentária e a liberalização do mercado da educação contribuíram para o crescimento da participação de fontes privadas de financiamento. Em muitos países, as comunidades e famílias contribuem de várias maneiras, além de pagarem para a admissão em escolas, para exames etc. Esta contribuição pode ser bem significativa – até 45% no caso do Camboja, por exemplo (Bray, 1999). A aplicação da fórmula de financiamento tende assim a tornar-se cada vez mais complexa. Para alguns itens de despesa *eg* salários de professores, como o número de envolvidos e de níveis administrativos é limitado, oportunidades para fraude são também limitadas; outros itens de despesa, ao contrário, são bem mais permeáveis à corrupção – caso da produção e distribuição de livros didáticos, distribuição de alimentação escolar – dada a multiplicidade de envolvidos e níveis administrativos.

Fraude no financiamento da educação diz respeito a todos os níveis do governo. Também pode ocorrer, em cada nível do processo de alocação, distribuição e uso de fundos.

Antes de mais nada, devemos distinguir fundos que são alocados segundo uma simples fórmula de financiamento e que são aplicados uniformemente no país, de subsídios específicos que são atribuídos segundo critérios de localização, sexo, etnicidade, renda etc. Cada tipo de fórmula de financiamento dá origem a possibilidades de manipulação de dados. No que diz respeito à locação de subsídios específicos (bolsas, subvenções etc.) a escolas ou estudantes, surgem também ocasiões de burlar os critérios de atribuição dos financiamentos a partir de: critérios pouco claros de seleção de escolas ou estudantes (nepotismo, favoritismo, politização dos processos etc.); escolas ou estudantes subornando as autoridades para serem incluídos; manipulação de dados, por escolas ou estudantes, para se incluírem nos critérios etc.

No que toca a distribuição de fundos, são conhecidas várias manifestações de fraude, em particular quando:

- agentes de educação reduzem o desembolso ou compram menos itens não-salariais para escolas;
- pagamento de taxas pelas escolas ou indivíduos a funcionários para receberem os subsídios a que têm direito;
- pagamento de taxas pelos professores para receberem os salários;
- retenção de bolsas por agentes oficiais de educação, para financiar escolas ou para uso privado; e
- desvio de fundos por oficiais de educação em vários níveis da hierarquia administrativa.

Quanto ao uso de fundos, não é fácil fazer uma lista exaustiva das práticas ilícitas considerando a variedade de formas que podem tomar. Entre outros, mencionamos uso de fundos de educação para outros propósitos – públicos, como construção de estradas, ou privados, para contas privadas; práticas irregulares de contabilidade com falsificação de ordens e recibos para cobrir pagamentos irregulares; uso de fundos de educação para financiar partidos políticos ou campanhas eleitorais etc.

Os montantes dos desvios financeiros variam significativamente. No entanto, o problema não é a magnitude da fraude, mas também sua recorrência. Embora as escolas saibam que vão receber fundos, as comunidades escolares desconhecem o montante que

devem receber e nem podem estimar o valor do que recebem em gênero, por nunca terem informação do seu valor monetário. Algumas experiências mostram que, quando os riscos de corrupção são altos e as capacidades de gestão baixas, a fórmula de alocação direta com um número limitado de intermediários ajuda a reduzir as oportunidades para fraude.

No entanto, com mecanismos similares de alocação de fundos podem-se encontrar grandes variações nos desvios de fundos. As diferenças nas interações entre oficiais locais e escolas podem explicar essas variações: escolas com maior poder de negociação (com maior número de alunos afluentes) são capazes de atrair volumes maiores de fundos, o que mostra que existe espaço para negociação no processo de alocação de recursos, além de que *lobbying* e pagamentos ilícitos por parte dos beneficiários dos fundos são fatores que não devem ser negligenciados.

Finalmente, alguns contextos podem favorecer a prática de corrupção: crescimento rápido do fluxo de recursos (às vezes ligado ao acesso do país a fundos internacionais, por exemplo, de estratégias de redução da pobreza ou da iniciativa para aceleração da EPT, o FTI).

Um dos dilemas inerentes ao financiamento por fórmula é que, em geral, se acompanha de autonomia local, o que pode levar à alocação de fundos a áreas não previstas pela fórmula dentro de um legítimo exercício de responsabilidade local que não implica corrupção. No entanto, colocam-se as seguintes questões: os critérios para a atribuição dos fundos são compreensíveis e acessíveis ao público? os montantes para educação são usados para financiar outros serviços públicos? os montantes destinados a escolas chegam às escolas? há riscos de uso fraudulento de dados na escola que a leve a receber mais do que o previsto? há possibilidade de os recursos destinados à escola acabarem nos bolsos de indivíduos? existe algum corpo regulatório externo que verifique a exatidão dos procedimentos contábeis?

Uma variedade de abordagens foi concebida e aplicada para aproximar as modalidades de financiamento do cumprimento de metas políticas – de equidade (subsídios de nivelamento) – e para melhoria da responsabilidade e transparência na alocação de recursos:

- a *adoção do financiamento por fórmula* foi criado (Austrália, Canadá e Reino Unido) com o propósito principal de instalar um sistema eficiente e equitativo de atribuição de fundos de descentralização e aumento de autonomia das escolas; e
- a *criação de subsídios per capita*, uma espécie de financiamento por fórmula restrito a alguns fundos e grupos definidos.

Adoção da fórmula de financiamento em um contexto de descentralização

Por décadas, esta modalidade de financiamento foi aplicada para atribuir fundos ou recursos, imparcialmente, a escolas de uma circunscrição (ROSS e LEVI, 1999); nos anos 60, a intenção era corrigir as necessidades de escolas com grande concentração de crianças desfavorecidas. Mais recentemente, a intenção é responder à necessidade de maior autonomia, governança e liberdade de escolha, descentralizando a gestão de fundos dentro de um marco de políticas, prioridades e normas. Na prática, os fundos vão para uma jurisdição tão pequena que possa ser politicamente responsável ou tão grande que possa permitir transferência de recursos entre escolas. A jurisdição é então responsável por atribuir os fundos a escolas de acordo com a fórmula.

A decisão sobre o modo de gastar os recursos é deixada para a escola. A fórmula pode ser muito simples, baseada em parâmetros, como, por exemplo, o *ratio* professor-aluno (primeira geração da fórmula); mas pode também ter em consideração necessidades diferenciadas de aprendizagem, levando mais dinheiro para crianças desprovidas (segunda geração); ou pode ser mais abrangente, baseada em custos e na criação de incentivos.

Tudo depende de como a aplicação de fórmula de financiamento é feita na prática. O estudo comparativo conduzido pelo IPE tomou em consideração as experiências do Estado de Vitória (Austrália), Estado do Rio Grande do Sul (Brasil), Polônia e Reino Unido (Inglaterra) para investigar se a fórmula de financiamento pode contribuir para aumentar a confiabilidade dos indicadores usados para determinar os montantes (preocupação de transparência) e obediência às regras de uso de fundos ao nível da escola (preocupação de responsabilidade).

Este estudo demonstrou que a fórmula pode ajudar a melhorar a transparência e responsabilidade, desde que se coloquem os seguintes pré-requisitos: compreensão clara da fórmula por todos; um sistema confiável de coletar e verificar dados; mecanismos adequados de controle financeiro na escola; técnicas de auditoria apropriadas para a contabilidade escolar; ferramentas eficientes para detectar fraude e corrupção.

Transparência da informação na alocação de recursos e nas despesas das escolas é de extrema importância, mas há uma variedade na extensão e níveis da informação fornecida. Em alguns casos, a informação é dada aos que desejam tê-la (Polônia), mas o interesse não é geral; em outros, a informação é fornecida para o pessoal e membros da escola; em outros ainda, a informação é detalhada e ampla (Inglaterra, Brasil e Austrália) e no caso da Inglaterra a publicação do orçamento da educação mobiliza os contribuintes. No entanto, a disseminação da informação não é suficiente; é necessário que todos a acessem e a compreendam; a fórmula deve ser simples para não se tornar um obstáculo a esse processo, mesmo se oficinas de formação podem mitigar o problema. Em alguns países, a capacitação de novos diretores prevê a formação nessas questões.

Quando a fórmula é baseada em dificuldades de aprendizagem, a avaliação dessas necessidades não deve ser feita pela escola. Também é possível implementar sólidos procedimentos de verificação de dados com sanções para quem descumprir regras.

A exatidão da informação é verificada de várias maneiras. Em Vitória, os dados são obtidos quatro vezes por ano: uma vez pela escola e três vezes pela instância de auditoria externa; na Inglaterra, os dados são verificados por auditores locais, por inspetores e pela comissão de auditoria em visitas ocasionais. No Rio Grande do Sul, o censo nacional da educação tem vários procedimentos de controle de qualidade, incluindo comparação entre diferentes conjuntos de dados e dados de anos anteriores; o fornecimento de dados falsos é publicado na mídia local e do Estado. Na Polônia, a verificação estatística é feita por identificação de discrepâncias de um ano para o outro e com mecanismos *ad hoc* de verificação.

Em Vitória, existe uma unidade de gestão financeira responsável pela regulamentação financeira das escolas; no Brasil a lei orçamentária nacional fornece a regulamentação financeira para a autonomia escolar, que inclui separação de tarefas e estritos limites para autorização de despesas. Na Inglaterra, cada localidade tem o seu próprio esquema de gestão financeira e todas as escolas possuem um conjunto de regras

com um mínimo de conteúdo mandatório. Na Polônia há dois arranjos contábeis: uma unidade central de contabilidade que responde por todas as escolas e, unidades descentralizadas de contabilidade para detecção de distorções nos dados.

Requerendo às escolas que tenham todas as *transações financeiras administradas pelo sistema público de tesouraria* e não via contas em bancos, pode reduzir oportunidades de desvios. A Inglaterra, por exemplo, exige que as escolas tenham contas em bancos, já Suécia, Finlândia e Islândia não autorizam as escolas a terem contas bancárias e devem todas passar pela tesouraria pública. Note-se que mecanismos como este para prevenir corrupção acabam reduzindo a eficiência (entre outros, algumas escolas são forçadas à captação de recursos próprios por medo de não os conseguir do Tesouro).

No âmbito das regulamentações financeiras, a prática de “análises detalhadas ao nível escolar” é importante para reduzir as oportunidades de fraude. As práticas variam de país para país: enquanto na Austrália e na Inglaterra processos similares de exame de orçamentos dependem do registro das informações financeiras que são estritamente controladas pelo conselho escolar, este não é o caso no Estado do Rio Grande do Sul ou na Polônia.

Finalmente, incompetência ou ignorância das regras de procedimento pelo pessoal e conselhos escolares aumentam obviamente as possibilidades de mau uso dos fundos. Na Polônia, a maior parte dos diretores é de professores com domínio limitado de procedimentos orçamentários, o que, intencionalmente ou não, pode introduzir estes riscos. Daí a importância de “capacitação de diretores, pessoal de apoio financeiro e membros do conselho escolar”, mesmo em gestão informatizada de sistemas de informação. Nos casos da Austrália e da Inglaterra, há disponibilidade de estágios de capacitação; no Rio Grande do Sul, as autoridades centrais produzem e distribuem manuais sobre autonomia financeira que inclui legislação específica, informações gerais sobre a fórmula de financiamento e orientações para as ações gerenciais.

As auditorias servem para assegurar à exatidão dos relatórios financeiros a aplicação das regras. Auditorias externas regulares são também necessárias e podem ser conduzidas ou pelas autoridades educativas ou por empresas privadas de auditoria (não contratadas pela escola) ou ainda por um serviço público central responsável pela probidade e eficiência do setor público. Na Polônia e no Brasil (Estado do Rio Grande do Sul), é raro ver auditorias em escolas.

Na Inglaterra, existem três níveis de auditoria: na escola, interna (autoridades locais), e externa (pelo auditor distrital). Para limitar custos, as auditorias são conduzidas por amostragem, o que significa que as auditorias internas na escola são ainda a melhor defesa contra o uso ilícito de fundos públicos.

O que interessa é a necessidade de identificar os fatores principais na diminuição de oportunidades para fraude em situações de descentralização e saber se a introdução de financiamento por fórmula foi ou não acompanhado de redução de práticas fraudulentas.

Em conclusão, com a adoção de algumas precauções – bom conhecimento da fórmula e acesso à informação com regulamentação financeira clara e exame detalhado das finanças do governo – mecanismos de auditoria e certificação e controle ao mais alto nível, são essenciais. Enfim, a articulação entre fórmulas mais complexas, mas mais apropriadas à alocação equitativa, e fórmulas mais simples para facilitar a compreensão e portanto maior transparência, não é de fácil solução.

Criação de subsídios *per capita* em contextos de reconstrução

Bolsas ou subsídios escolares são, em geral, introduzidos para melhorar a equidade ou para criação de incentivos de melhoria da qualidade e eficiência, em educação. São instrumentos adequados em contextos de carência de recursos, crise financeira ou de reconstrução, onde estruturas administrativas consolidadas são muitas vezes inexistentes. De qualquer modo, quer seja para inclusão das escolas e indivíduos mais desprovidos do modo mais rápido, quer seja para facilitar a entrada na universidade, a finalidade dessas doações não é melhorar transparência e responsabilidade na gestão financeira da educação; ao contrário, podem contribuir para fraudes.

A monografia encomendada pelo IPE para apresentação dos fracassos e sucessos da experiência da Indonésia mostrou os aspectos inovadores das iniciativas, a saber: (i) alocação de fundos baseada nos índices de pobreza; (ii) transferências diretas para escolas; (iii) procedimentos com orientações amplas; (iv) capacitação de comitês para análises financeiras; (v) monitoramento independente. Estes dados, que presumivelmente foram salvaguardas eficientes contra fraude e corrupção, não impediram no entanto o desenvolvimento de comportamentos incorretos durante a implementação dos programas.

Ainda no caso da Indonésia, o Programa de Bolsas e Subvenções, *SGP*, foi concebido para beneficiar alunos e escolas mais atingidas pela crise, tendo sido determinado que pelo menos 50% dos alunos deviam ser do sexo feminino. Já no Programa de Subvenções para Melhoramento Escolar, *SIGP*, as metas envolveram um número menor de distritos, assistindo escolas a ultrapassarem as dificuldades devidas ao afluxo de estudantes deslocados ou às conseqüências dos desastres naturais e catástrofes sociais, mesmo se grande parte das subvenções tiver como meta as escolas e os distritos mais pobres.

No entanto, foram questionados os critérios de seleção dos beneficiários, a falta de dados confiáveis sobre o estado das escolas e as circunstâncias econômicas das áreas servidas por estas, a insuficiência de fundos para as atividades de gestão.

Outra questão foi o valor de cada bolsa e sua capacidade de responder a necessidades variadas, o que ilustra mais uma vez o difícil equilíbrio entre fórmulas de financiamento mais simples, mais transparentes e acessíveis e, as mais complexas, que apesar de responderem melhor a necessidades variadas são mais opacas e, portanto, propensas a fraude. Nos casos da Indonésia – Programa de Bolsas e Subvenções, *SGP*, e Programa de Subvenções para Melhoramento Escolar, *SIGP* –, na seqüência da alocação para distritos decidida centralmente, a seleção de beneficiários foi de responsabilidade dos comitês multissetoriais, nos distritos e subdistritos, incluindo representantes não-governamentais, que reservaram montantes para escolas específicas. Estas, depois da alocação, puderam gastar os fundos, dentro de parâmetros menos rígidos, o que foi uma mudança comparando com práticas passadas (em que os oficiais gastavam os fundos repassando para as escolas bens e serviços).

Ambos os Programas contornaram o governo, um passando pelos correios, o outro, pelo sistema bancário, o que, apesar das deficiências, funcionou de modo satisfatório respondendo com rapidez e eficiência à demanda. No entanto, em alguns casos, como os fundos iam diretamente para as escolas, foram encontrados meios de os “puxar para cima”, taxando as escolas por serviços ou favores; fazendo negócios secretos com fornecedores para “tirar” da escola a gestão desses fundos; operando de maneira opaca na compra centralizada de livros e equipamentos etc.

Por outras palavras, marcos de referência regulatórios e processuais são sem dúvida indispensáveis para melhorar a transparência e a responsabilidade, mas não conseguem ser efetivos em si se não operam dentro de uma “cultura de controle”. Com efeito, numa atmosfera em que falta controle financeiro, existe potencial para que cada transação financeira esteja sujeita a falsificação.

Assumir que descentralização e participação local contribuem para melhorar a transparência e responsabilidade em processos de gestão financeira, implica aumento de exames detalhados dos processos financeiros, por comitês representativos do público em geral, em vários níveis. Daí a necessidade de capacitação adequada dos integrantes desses comitês, na medida em que foi constatada a forte correlação positiva entre baixa incidência de corrupção e alto nível de informação, conhecimento e participação da comunidade.

Surgem, mesmo assim, três eixos de reflexão:

- como organizar eficientes campanhas nacionais anticorrupção, com real controle social, sabendo as conseqüências negativas do desvio de fundos;
- como formalizar os diferentes perfis de serviços conduzidos por atores locais (concepção de *standards* de desempenho, pagamento por esses serviços etc.);
- como estabelecer sistemas eficientes para aceitar e resolver reclamações (linhas telefônicas gratuitas, pessoal que avisa sobre situações críticas, protocolos para cuidar de casos etc.).

Para assegurar responsabilidade no financiamento de escolas, o monitoramento independente deve ser encarado como o pré-requisito mais importante. Este monitoramento independente, no caso da Indonésia, foi normalmente responsável pela exposição das fraquezas tanto na concepção como na implementação dos programas e por investigar casos de fraude. Se se deve tirar alguma lição, é que para que o monitoramento seja eficaz ele deve evoluir em paralelo aos esforços para melhorar a integridade do sistema legal.

Em resumo, a experiência mostra que apesar das campanhas de informação, da capacitação do pessoal e do envolvimento das comunidades, alguns distritos e escolas beneficiárias não se sentem proprietários nem responsáveis pelos processos, mesmo se o mecanismo introduziu desembolsos rápidos e eficientes em larga escala.

CAPÍTULO 5

GESTÃO DE PROFESSORES E COMPORTAMENTO

Gestão de professores cobre recrutamento, definição e pagamento de salários, promoção, colocação, transferências e formação. Cada decisão na gestão de professores deve ser baseada num conjunto de critérios oficiais ou em considerações gerenciais claras. Se as decisões são tomadas na base de fatores individuais, todo o processo de gestão de professores é corrompido.

Como todas as outras profissões, a profissão docente segue normas profissionais para a prática. Por exemplo, todos os estudantes devem ser tratados com justiça e numa base de igualdade, não se devendo tirar proveito pessoal da relação privilegiada professor-aluno. Estas normas, entre outras, fazem parte da “ética da profissão” e comportamentos que não respeitem estas normas são considerados antiéticos.

As condições de trabalho e de vida de professores são difíceis em muitos países devido aos salários baixos, formação insuficiente, *ratio* professor-aluno muito alto, ambiente de docência pobre, ausência de evolução profissional etc. Mesmo em países onde as taxas de matrícula tendem a decrescer, em geral as autoridades preferem “deixar cair os salários dos professores abaixo da média do setor público, em vez de racionalizar o corpo docente, reduzindo o número total de professores, com aumento do tamanho das classes e aumentando as horas contratuais e o salário” (BERRYMAN, 2000). Infelizmente, isto cria muitas vezes situações de corrupção em termos da gestão de professores e do comportamento destes, dado que os dois estão inter-relacionados.

Considerando que os salários de professores representam uma proporção significativa do total da despesa de educação e considerando também seu importante papel no sistema de educação, os efeitos destes dois fatores juntos podem ser prejudiciais para o setor da educação como um todo.

Opacidade, subjetividade e corrupção nas decisões administrativas relacionadas com professores podem acarretar “graves conseqüências financeiras”, considerando seu peso no conjunto dos funcionários públicos de qualquer país. Estatísticas nacionais atestam, por exemplo, que há mais professores nomeados do que os que trabalham em sala de aula, o que pode ser explicado parcialmente por uma gestão falha nos dados mas também pelas práticas de corrupção. Num país onde os professores representem 90% do orçamento da educação, 10% de professores-fantasma correspondem a 13,5% de desvios no orçamento, o que é obviamente considerável.

Práticas corruptas na gestão de professores têm “conseqüências graves na qualidade da educação”. Na realidade, se a nomeação, colocação e promoção se baseiam mais em práticas corruptas (nepotismo, favoritismo, suborno etc.) do que nas necessidades, qualificação e desempenho, a qualidade da educação sofre. Além disso, professores que aceitam práticas antiéticas são igualmente inaceitáveis para educação em valores universais (honestidade, valores morais, integridade etc.). Por outras palavras, planos para melhorar a qualidade da educação devem ter em conta os dados quantitativos (número de professores, por idade, *status*, sexo e nível de qualificação e *ratio* professor-aluno) como também dados intangíveis, tais como, compromissos éticos e profissionais, sistemas transparentes de gestão, mecanismos de monitoramento e de responsabilização etc., que são cruciais para a qualidade de educação.

Existe uma variedade de práticas incorretas na gestão de professores e comportamentos; podem ser agrupados em cinco categorias: *Nomeação, colocação e promoção* (com base em critérios subjetivos, em pagamentos ilícitos, falsos diplomas, para funções não-docentes, professores trabalhando em lugares para onde não foram nomeados, substituição ilegal de professores etc.); *Salários de professores* (pagamento à pessoa que os paga, professores-fantasma, falsificação de documentos para obter melhores pensões etc.); *Absentismo* (atrasos, ausências sem justificativa válida, perdas de tempo para tratar de seus salários ou férias, gestão incorreta das licenças por doença, professores com segundo emprego etc.); *Gestão de fundos na escola* (pagamentos variados por alunos etc.); *Relação professor-aluno* (aceitação de brindes de alunos, favoritismo, vantagens pessoais da relação, “forçar” aulas privadas etc.).

O alcance das práticas indevidas na gestão de professores é de difícil acesso, pois é difícil provar que tal decisão foi tomada com bases subjetivas em vez de objetivas e é difícil obter estatísticas que informem de maus comportamentos de professores. Algumas ferramentas, tais como as sondagens de opinião, podem trazer alguma luz nesta área. Algumas sondagens mostram que, na opinião do público envolvido em educação, as maiores fontes de mau comportamento são os abusos na gestão, os desvios das finanças escolares e o envolvimento de professores em aulas particulares.

Outras ferramentas, por exemplo, os Inquéritos Quantitativos sobre Prestação de Serviços, *QSDS*, que medem absentismo, professores-fantasma, podem obter informação sobre recursos, resultados e várias dimensões de desempenho. O problema é grave, abrange todos os países e representa em geral 10 a 20% de desvio dos fundos da educação – o que, para países onde salários de professores representam 90% do orçamento da educação, é consideravelmente alto. Outros inquéritos procuraram (Indonésia) o número de professores-fantasma na folha de pagamento e o resultado foi também significativamente prejudicial.

Em nível do sistema, o debate entre as duas posições – se o planejamento central da gestão de professores favorece em maior ou menor grau práticas corruptas ou se é o planejamento local, acaba sendo um debate de difícil conclusão. Parece que num contexto de fracas capacidades administrativas, especialmente nos níveis locais, o planejamento central da gestão de professores pode ser mais transparente e menos influenciável, mesmo se não é de todo livre de corrupção.

Em nível individual, uma variedade de fatores ajuda a compreender os desvios: baixos salários, não pagamento a tempo, demoras na promoção e nas transferências. Estudos sobre absentismo de professores trouxeram alguma luz sobre os fatores que influenciam ou não desvios: professores serem casados ou solteiros não influencia a presença na escola, mas tendo filhos escolarizados aparece associado a uma maior presença na escola. Outras variáveis ligadas por exemplo às condições de trabalho também ajudam a compreender o absentismo e incluem: a qualidade da infra-estrutura escolar, emprego de professores voluntários (em vez de professores contratados) e a existência ou não de sistemas de incentivo. Finalmente, mecanismos fracos de acompanhamento e controle local aparecem como fatores cruciais na explicação do absentismo e reciprocamente: monitoramento cuidadoso por diretores, alta frequência de inspeções e associações ativas de pais e professores são positivamente co-relacionadas com baixas taxas de absentismo.

Abordagens que melhoram a transparência e responsabilidade na gestão de professores dependem do contexto de cada país. Dependendo do país, “códigos de ética” podem ser conhecidos ou disponibilizados em textos administrativos ou legais, incluindo “códigos de prática”. Se esses códigos existem, foram conduzidos processos de consulta antes da elaboração? Quem foi chamado para desenvolver esses códigos? Seus objetivos são claros? Acessíveis e compreensíveis? São eficientes? Esses códigos cobrem os direitos e deveres dos professores? Quem é responsável e tem autoridade e capacidade para impor a aplicação dos códigos? Qual o impacto desses códigos nos processos de admissão, compromisso e desempenho de professores e oficiais, da administração da escola, dos abusos em exames, na proliferação de aulas privadas etc.?

Reforma na gestão de professores com vista a transparência e responsabilidade

A reestruturação e reorganização do secretariado de educação no âmbito da *reforma da gestão* (em Bogotá, Colômbia) envolveu adaptações administrativas e funcionais em três níveis: (i) decisões em áreas críticas da administração ficaram no nível central; (ii) os procedimentos foram desconcentrados aos níveis locais e repartidos por 16 centros de gestão, os Centros de Administração Educativa Local (CADEL), em vários distritos em Bogotá; e (iii) o terceiro nível de responsabilidade foram as escolas. Os Cadel foram centrais em todo o processo e contribuíram para o sentimento de propriedade da sociedade civil, no que respeita a gestão de recursos. Seus quadros foram criteriosamente selecionados o que ajudou a consolidar a capacidade institucional e a credibilidade da administração.

Graças à introdução de um “novo sistema de informação” – com dados da matrícula, escolas e professores –, foi possível monitorar diariamente o desempenho do setor em termos de cobertura e qualidade. Com este sistema pôde-se responder rapidamente a todas as questões levantadas pelos cidadãos, sem agentes intermediários, o que diminuiu as possibilidades de corrupção. Foi também possível modernizar os arquivos que passaram a ser centralizados num único sistema simples e transparente.

Para “limpar” e atualizar permanentemente a lista de professores em exercício, algumas medidas foram tomadas: estimativa das necessidades por região e controle do número de professores, eliminando os “fantasmas”; definição do teto do salário de acordo com o orçamento disponível; estabelecimento de processos de controle de absentismo. Estas medidas permitiram aumentar a entrada de alunos sem aumento do número de professores ao mesmo tempo em que possibilitaram a atualização das listas a partir de formulários preenchidos sistematicamente pelas escolas.

Procedimento mais transparente de transferência de professores levou à centralização de sua gestão. Elas só têm lugar uma vez por ano, com critérios centralizados e apoio de *softwares* concebidos especificamente.

Em paralelo à “limpeza” da lista de professores e para correção de distorções no pagamento de professores, foi estabelecido um sistema codificado de pagamento tendo em conta um estrito monitoramento dos certificados e diplomas e nomeações, com atualização constante das listas, considerando as aposentadorias, mortes ou outros eventos causando saída da profissão.

A área dos seguros de doença e fundos de pensão, muito vulnerável a práticas de corrupção, foi ajustada e corrigida, passando os procedimentos a ser mais transparentes sob o estrito monitoramento e controle do ministério de educação.

Criação e aplicação obrigatória de códigos de conduta para professores⁵

Para reduzir práticas de corrupção, vários países desenvolveram códigos profissionais de conduta para o setor de educação. Os códigos de conduta fornecem orientações apropriadas aos valores e crenças da profissão, tal como ilustrados pela Declaração sobre Ética Profissional, da Educação Internacional, *EI*⁶. Os objetivos mais importantes destes códigos são: compromisso, dedicação e eficiência na profissão, pela formulação de um conjunto de normas de ética a que todos os membros devem aderir; autodisciplina; confiança e apoio da comunidade pela responsabilidade sociais da profissão. Ao melhorar os ambientes de ensino-aprendizagem, estes códigos contribuem significativamente para melhorar a qualidade da aprendizagem.

No entanto, nem sempre são aplicados de maneira eficaz apesar de terem sido introduzidas várias modalidades de levar à obrigatoriedade de sua implementação. Vários fatores – sociais, políticos, culturais e institucionais – contribuem para o sucesso ou fracasso da aplicação dos códigos. Um estudo comparativo entre Bangladesh, Nepal, e Índia, conduzido pelo IPE, mostrou que, quer o controle se faça pelos serviços de educação ou por órgãos externos e independentes, fatores endógenos e exógenos ao sistema impedem sua eficácia. Entre os professores que acreditam que os códigos podem ajudar a melhorar seu profissionalismo, praticamente metade deles não compreende o conteúdo.

A auto-regulação, em que são os próprios professores que definem, regulam e controlam seus códigos de conduta, parece ser uma modalidade interessante de aplicação eficaz de normas de prática e ética na profissão.

5. A UNESCO editou, *The ILO/UNESCO Recommendation concerning the Status of Teachers (1966) and The UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher-education Teaching Personnel (1997) with a user's guide* que pode ser consultado em: <http://unesdoc.unesco.org/ulis>

6. Educação Internacional (EI) é uma federação internacional de sindicatos de professores, cuja sede está na Bélgica. Seu site pode ser consultado em: <http://www.unesco.org/iipe>

CAPÍTULO 6

CONTRATAÇÃO DE DESPESAS NÃO-SALARIAIS

Despesas não-salariais incluem despesas de capital, despesas de operação e despesas correntes. Aquisição de bens e serviços é geralmente feita de empresas privadas, por meio de contratos, e pode envolver um processo de seleção de diferentes ofertas de fornecedores ou provedores de serviços. Este processo envolve evidentemente oportunidade para fraude e corrupção, que ocorre mesmo em democracias ocidentais, e aumenta consideravelmente se se tratar de aquisição por contrato internacional. Esta situação é agravada pelo crescimento da dependência do sistema privado.

Como é natural distorções em processos de contratação contribuem para elevar os custos reduzindo a quantidade e qualidade dos bens e serviços e a eficiência e eficácia da despesa pública ou da assistência internacional. Para diminuir os riscos de corrupção e melhorar transparência e responsabilidade, é necessário:

- *descentralização das contratações* com coordenação de regras e orientações pelas esferas centrais;
- *harmonização dos procedimentos* entre países e agências de financiamento bi ou multilateral, para alinhar seus processos e práticas com as estratégias de redução da pobreza e desenvolvimento;
- *aquisição por via eletrônica (e-procurement)* usando as TIC (em especial internet) para conduzir e efetuar a aquisição de bens, serviços requeridos pelo setor público. Para tal, é preciso alguns requisitos básicos: publicidade, neutralidade tecnológica, normas técnicas de segurança, custos aceitáveis, facilidade de participação e boas experiências de auditoria.

Práticas de corrupção podem ocorrer antes e depois de os contratos terem sido firmados. Durante todo o processo, desde o estabelecimento e publicação das necessidades de bens e serviços, submissão de propostas, avaliação das propostas para seleção do fornecedor e na implementação do contrato. As oportunidades são múltiplas e algumas vezes específicas para um subsetor (livros didáticos). A identificação dos “pontos críticos” (*red flags*) pode antecipar as práticas ilícitas e levar à elaboração de um “mapa dos riscos”: por exemplo, não dar publicidade à chamada de fornecedores é vista como um potencial indicador de prática ilícita, cujo risco associado é uma competição injusta.

Os lucros da corrupção são particularmente importantes nos casos de construção escolar, de fornecimento de livros didáticos ou de refeições escolares. Existem, obviamente, somas significativas de dinheiro desperdiçadas no setor de educação nestes processos, mesmo se mais de dois terços do orçamento da educação ainda vai para o pagamento de professores e outro pessoal. A produção de livros representa entre 1 e 3% do total das despesas em educação, o que, em termos relativos, é limitado; em termos absolutos, no entanto, são montantes altos de fundos, dado que o orçamento de educação corresponde a entre 3 e 9% do produto nacional bruto de um país.

Entre os fatores que podem explicar a corrupção na área de contratação estão: ignorância da lei e não consideração deliberada da aquisição pública para certos bens e serviços. A complexidade da lei e suas regulamentações, o uso de diferentes processos e sistemas de aquisição podem confundir instituições e departamentos de educação.

Algumas questões gerais ou específicas podem ser levantadas em relação a processos de contratação: Existe algum marco de referência detalhado para aquisições públicas, consistente com as normas internacionais? Que entidades respondem pela determinação de processos de contratação e fixam critérios de seleção? Existe um marco de pré-qualificação de fornecedores? É feita suficiente publicidade e a competição é realmente aberta? A seleção e contratação é acompanhada de justificações, abertura pública das propostas etc.? Existem comitês encarregados das reclamações, ou corpo independente de supervisão e controle responsável pela implementação do contrato? As comunidades desempenham o papel de “cães de guarda”? os controles da implementação dos contratos são puramente formais ou são examinadas a qualidade e a quantidade dos produtos?

Quando o governo identifica as necessidades e as especificações para os contratos, é aconselhável, em alguns casos, introduzir uma fase de pré-qualificação de fornecedores (uma espécie de auditoria simplificada). Durante a organização do processo de contratação, procedimentos e documentos devem estar disponíveis publicamente em tempo útil. A preferência por fornecedores locais é importante, mesmo se fornecedores internacionais não devam ser marginalizados e, caso sejam contratados, deverão ser encorajados a recrutar consultores locais.

A seleção do vencedor deve ser feita por um órgão central e a gestão das reclamações deve ser assegurada por um comitê.

Construção escolar, melhorias e reparações

Os critérios da carta escolar são, muitas vezes, completamente ignorados sendo a localização de escolas e universidades baseada apenas em critérios políticos ou financeiros; as regras podem ser contornadas envolvendo corrupção passiva ou ativa. Tudo isto pode resultar na má localização de escolas, escolas-fantasma, uso ineficiente de estruturas, ambientes de aprendizagem pobres etc.

No entanto, todas as medidas tomadas – claras orientações, concursos públicos abertos, abertura para reclamações, critérios de seleção de serviços, cadernos de encargos detalhados, equipe de grupos de inspetores, envolvimento da comunidade – não foram suficientes para eliminar a corrupção.

A introdução de uma fase de pré-qualificação teve impacto positivo na redução da corrupção. O estabelecimento de comitês-cidadãos de supervisão que envolvam a comunidade no processo de construção de escolas e conduzam controles internos ou externos é também susceptível de prevenir alguns atos de corrupção.

Livros e materiais de ensino

Sabemos que práticas de corrupção na concepção, produção e distribuição de livros e materiais podem levar a conseqüências mais graves que os custos envolvidos podem sugerir e que cortes no orçamento, muitas vezes, afetam estes custos não-salariais.

A cadeia de produção de livros varia de país para país: nalguns países fica inteiramente nas mãos do poder público (situação em geral, em países menos desenvolvidos); em outros, com exceção do desenvolvimento curricular, tudo se passa no setor privado (em geral, países ricos); e em outros, dentro de uma mistura entre as duas situações. De qualquer modo, o governo normalmente subsidia os custos de produção para que os livros sejam fornecidos a custos mínimos.

Em todas estas situações e em todas as fases do processo de produção, práticas de corrupção são encontradas, incluindo no processo de certificação dos livros e materiais.

Em geral, todas as deficiências e insuficiências do processo de produção de livros se devem à ausência de uma política nacional do livro, que pode em si ser o resultado de sistematização de abordagens relevantes, como: limitar interferência de “curriculistas”, casas de edição e agências de certificação, separar claramente estas três etapas (com escolas escolhendo entre os materiais certificados). Estabelecer pactos de integridade que melhorem a transparência na seleção de editoras e reforcem os mecanismos de distribuição, também são importantes fatores na redução de práticas de corrupção nesta área.

O papel da agência certificadora é talvez a mais importante em todo o processo, pelo que deve ser regulamentada por códigos claros, com rotação regular de seus membros.

É sabido que a produção de livros envolve importantes transações financeiras, nomeadamente na compra de papel e nos contratos de impressão, que podem acarretar importantes riscos de corrupção, passíveis de serem contornados pela preferência por fornecedores locais. A distribuição de livros envolve ações comerciais e fixação de condições de distribuição (empacotamento, transporte, armazenagem, pagamento etc.), e as oportunidades de corrupção variam de país para país e são conhecidas. As “livrarias de rua” na vizinhança das escolas, onde os livros são vendidos a preços artificialmente altos, ilustram as pobres condições de distribuição e a falta de transparência na política de preços.

Em geral, os remédios para limitar corrupção na área de distribuição passam por: licitações para terceirizar a distribuição; oferecer aquisição gratuita ou subsidiada de livros com base em critérios socioeconômicos; estabelecer sistemas de informação e monitoramento para rastrear o fluxo de livros da impressão às escolas.

A UNESCO estabeleceu, em 1978, orientações para a elaboração de uma política nacional do livro, que podem ser consultadas no *site* correspondente.

Alimentação escolar e programas de nutrição

Outro aspecto que é tradicionalmente visto como fundamental para assegurar o melhor uso das oportunidades de aprendizagem é a alimentação escolar. Ela combate o absentismo, reduz as taxas de abandono e reforça as habilidades para aprender. No entanto, as razões para corrupção abundam: representam os maiores contratos e os mais longos; são estreitamente ligados a muitos aspectos da gestão da prestação de serviços; falta de informação sobre o montante dos contratos.

Para que os recursos sejam alocados da maneira mais eficiente, é vital que as refeições atinjam realmente escolas e estudantes mais vulneráveis. São elaborados cadernos de encargos com todos os critérios administrativos, técnicos e financeiros, além dos requisitos de infra-estrutura, dentro de um processo linear competitivo, geograficamente flexível, com certo nível de codificação, assegurando a confidencialidade do processo. Na experiência chilena, são controladas as seguintes variáveis: a qualidade do serviço (equipamento e higiene das cozinhas); qualidade nutricional; porções; grau de aceitação dos produtos com um professor coordenando e supervisionando o processo na escola.

Como só são pagas as refeições atualmente servidas há possibilidade de poupanças de aproximadamente 5%. No entanto, há necessidade de manter, de modo estrito, os arquivos.

CAPÍTULO 7

EXAMES, CERTIFICADOS E ACREDITAÇÃO

Fraude acadêmica é, muitas vezes, descrita como qualquer ação relacionada com um exame ou teste que procura vantagens fora das normas. Pode ser uma ação de um candidato a um exame, de um professor, um supervisor ou um funcionário, um oficial de uma autoridade examinadora, ou qualquer pessoa com interesse no desempenho do candidato. No entanto, a fraude acadêmica ultrapassa o contexto dos exames e testes: cobre os certificados, diplomas, pesquisa, jornais científicos e publicações e por extensão, a admissão à universidade e fraude na acreditação.

Os exames tornaram-se o meio universalmente adotado para medir resultados, selecionar quadros qualificados e distribuir as limitadas oportunidades para estudos e emprego. As pressões por resultados, seleção e qualificação cresceram e os exames cresceram em importância, ao mesmo tempo em que condutas acadêmicas ilícitas se tornaram assunto de grande preocupação.

A *expansão do ensino superior* acompanhou a diversificação do seu mercado e de seus produtos, que levou ao desenvolvimento de novas instituições (privadas na maior parte dos casos) e programas de graduação, o que, por sua vez, arrastou necessidades de acreditação e reconhecimento e certificação de cursos. Surgiram assim oportunidades para práticas antiéticas e corruptas; a internet tornou a situação ainda mais confusa, pois os critérios de acreditação aplicáveis para instituições tradicionais (número de professores a tempo inteiro, número de volumes na biblioteca para pesquisa, tempo despendido pelos estudantes em sala de aula) não são apropriados para instituições *on line*.

Também a *comercialização do ensino superior* tornou-se outro fator de preocupação ligada às profundas crises financeiras das universidades e correspondentes pressões para conseguir financiamentos. Neste contexto extremamente complexo e lucrativo, as possibilidades de práticas distorcidas e fraude são grandes: promoções deixaram de ser por mérito, acreditação deixou de ser garantia de qualidade acadêmica. A “compra de sucesso acadêmico” é um forte desestimulante para a aprendizagem; a venda de “vagas na universidade” pode apodrecer a reputação da academia como um todo; plágio ou manipulação de resultados de pesquisa fere o desenvolvimento do corpo acadêmico; e, de modo mais geral, a fraude acadêmica pode colocar em perigo a credibilidade e utilidade dos sistemas de avaliação, o valor dos graus acadêmicos.

A *fraude nos exames* percorre todo o processo: da preparação à organização; no processo de notação; no uso dos resultados. Durante a preparação: aulas particulares cobradas pelos professores, desvio do conteúdo dos exames; durante os exames: substituição de candidatos (às vezes, com conhecimento do supervisor), cábulas, assistência de fora da sala de exames, plágio; negociações secretas entre candidatos, intimidação do supervisor, centros-fantasma de exames, compra de monografias (sobretudo por meio da web), substituição de respostas etc.

Depois do exame (admissão às universidades) as práticas ilícitas podem incluir: pontuação de respostas erradas, subornos de responsáveis pelos processos de admissão, falsificação de dados, entrega de falsos certificados, manipulação de CV etc.

Na área de pesquisa, jornais acadêmicos e publicações, as práticas antiéticas podem cobrir plágio, fabricação ou falsificação de dados, manipulação de resultados de

pesquisa, de estatísticas, vieses e conflitos de interesse entre os revisores etc. Nos Estados Unidos, a fraude acadêmica tornou-se uma indústria, com empresas na internet vendendo pesquisas e falsos diplomas.

A fraude na acreditação e certificação praticamente mundiais podem ter uma variedade de modalidades, algumas bem conhecidas. Vão desde distorções na aplicação dos critérios de acreditação (admitindo candidatos sem o perfil adequado para responder ao critério de matrícula – *ex ante* – ou sobreclassificando os estudantes para responder aos critérios de resultados – *ex post*; pagamentos indevidos para obter creditações ou certificações; instituições não-certificadas entregando certificados e diplomas de graduação; criação fraudulenta de agências de acreditação que, muitas vezes, estão dentro das instituições de ensino superior etc.

Outros tipos de oportunidades para fraude bem conhecidos são: a gestão de estudantes estrangeiros e a validação de cursos no exterior (HALLAK e POISSON, 2005).

É evidente que a fraude acadêmica não poupa nenhum país, mesmo se é difícil conhecer ou mesmo estimar os valores envolvidos. A regra é, no entanto, quanto mais difícil e prestigiado é o exame mais alto é o pagamento, o que pode representar montantes avultados por ocasião de exames nacionais.

Entre os fatores que explicam que a fraude acadêmica é tão comum e espalhada, podemos citar, para além dos já conhecidos, alguns mais estruturados, como, por exemplo: *crescente competição em educação e no mercado do trabalho*, que coloca grande ênfase nos certificados e diplomas. Países onde menos de 5% de uma coorte entra na universidade com estas oferecendo poucas vagas, são particularmente atreitos a práticas ilícitas; *globalização da educação e do mercado de trabalho*, que leva a compra de diplomas *on line* de instituições em países desenvolvidos, ou o oposto, assalariados de países desenvolvidos comprando diplomas de países emergentes para encontrar trabalho ou obter uma promoção; *renda baixa de pessoal de educação e das instituições*, dentro da correlação entre fatores econômicos e fraude acadêmica (mesmo se nem sempre instituições pobremente financiadas ou pessoal mal pago são corruptos); *gestão deficiente dos exames e sistemas de controle fracos*; *monopólio de poder e renda assegurada*, considerando que as esferas de exames, admissão a universidades e acreditação ainda são dependentes da decisão dos quadros universitários; *avanços com as novas tecnologias*, que facilitam reprodução e falsificação de papeis de exames, diplomas, e transcrições de dossiês de estudantes.

Há, assim, maior necessidade de regulação, códigos de conduta, formação para combater a fraude, mais acesso a informações confiáveis e separação entre exames e acesso a emprego, entre outras medidas. Por outro lado, podem-se pôr as seguintes questões: o mecanismo de avaliação é adequado? Existem regras para entrar na universidade e obter uma vaga? Existem medidas de segurança adequadas e sistemas de controle para detectar e sancionar práticas ilícitas, antes, durante e depois dos exames? O valor da integridade acadêmica é igualmente compartilhado na academia como um todo?

Melhorar a gestão de exames tradicionais

Entre as estratégias para corrigir práticas indevidas na área da fraude acadêmica algumas são tradicionais e outras, bem inovadoras, corrigem também as novas formas de fraude. Entre estas, o uso de índices estatísticos (em questões de múltipla escolha) identificam estatisticamente resultados improváveis; ou uso de *softwares* (por exemplo, www.turnitim.com) para detectar plágio. Também é possível limitar oportunidades de

comportamentos corruptos ao longo de procedimentos relacionados com exames, desde a reflexão cuidadosa sobre seu conteúdo, passando pela informatização de todos os procedimentos, entre outras medidas mais tradicionalmente conhecidas.

Alguns países introduziram medidas drásticas para punir a fraude acadêmica não apenas dissuadindo estudantes de copiar e mentir, mas também atacando diretamente a fraude sistêmica. Foram introduzidas multas pesadas e criminalização da fraude acadêmica (desqualificação dos candidatos, anulação dos resultados, exoneração de professores etc.).

Criação de critérios para exames nacionais visando à transparência no acesso a universidades e ao uso de estruturas externas para a gestão de exames e acreditação

Alguns países decidiram deixar o sistema tradicional de admissão a universidades e adotaram exames nacionais normatizados, para limitar corrupção nesta área. No entanto, seus efeitos no que toca a equidade e a transparência ainda precisam ser discutidos.

A informatização de todo o processo de seleção: de pessoal para a organização dos exames, de salas de aplicação, dos testes em si em bancos de dados, à notação e processamento de resultados e informação direta aos candidatos permitiu limitar as oportunidades de corrupção. Do mesmo modo, é importante reduzir a possibilidade de acordos secretos visando às ações fraudulentas, entre agentes encarregados da acreditação de instituições. Para tal, o estabelecimento de serviços profissionais independentes com uma boa representação dos interessados (públicos ou privados) que aderem a códigos de conduta protegem distorções de comportamento.

Estabelecimento de sistemas de informação confiáveis e coloquiais

Entre as ações que podem reforçar a transparência na arena acadêmica podemos citar: conscientização do público, pesquisadores, acadêmicos e estudantes, sobre os efeitos negativos da fraude; tornar público o nome das empresas que subsidiam pesquisas; publicar exemplos de má conduta, assim como os procedimentos para lidar com eles. Para tal, é necessário, entre outros, a criação na web de diretórios acessíveis a todos, com listas de graduados e estudantes que obtiveram o doutorado, assim como listas de instituições de ensino superior acreditadas, de agências reputadas de acreditação, e também das fábricas de diplomas, instituições não acreditadas e agências não aprovadas de acreditação. O Conselho de Educação a Distância e Formação, *DETC*, disponibiliza no www.detc.org um diretório de programas acreditados de educação a distância. Do mesmo modo, sistemas informatizados com regras e regulamentos, para estudantes estrangeiros e cursos e instituições autorizados podem ajudar a tornar o sistema mais ético.

Acesso a bancos de dados internacionais de referência, com instituições de ensino superior acreditadas e cursos, deve ser facilitado, como faz, por exemplo, o Conselho de Acreditação do Ensino Superior, *CHEA*, que criou um banco de dados incluindo listas de instituições de ensino superior em 31 países, acreditadas nos Estados Unidos. Além disso, informações para os candidatos estrangeiros, sobre confiabilidade, qualidade e normas das instituições visadas, é igualmente importante. Enfim, para evitar conflitos de interesse e negociações fraudulentas em nível nacional são necessários mecanismos internacionais que assegurem a neutralidade dos dados. A *UNESCO* e a OMC (Organização Mundial do Comércio) têm ajudado a avançar neste domínio.

Valorização da ética (normas de integridade acadêmica e códigos de honra)

Algumas instituições e universidades desenvolveram “códigos de honra” para fortalecer comportamentos éticos em diferentes atores (por exemplo, os envolvidos em exames) ou para ajudar a distinguir o que é permitido do que não é, em situações de plágio e, em alguns casos, são oferecidos programas de formação para consolidar e apoiar a cultura acadêmica e valores, como honestidade, integridade e meritocracia.

Isto pode implicar: alertar professores, examinadores etc., sobre questões de segurança; testar a eficácia dos meios existentes de controle; reforçar medidas para tratar a fraude com equilíbrio entre medidas positivas e ações punitivas; apoio a estudantes nos seus movimentos anticorrupção. Em longo prazo, terá de ser o próprio meio acadêmico a se policiar, disseminando as infrações, desenvolvendo os “códigos de honra” e educando para e com integridade. Num mundo globalizado, a coordenação das sanções deveria ser desenvolvida no âmbito da cooperação interuniversitária, em escala internacional.

A UNESCO e a OECD abriram caminho ao formular orientações para a qualidade do ensino superior, entre países, e estabelecem quatro objetivos principais de política: estudantes e aprendizes devem ser protegidos dos riscos de informação ilícita, baixa qualidade e qualificação de validade limitada; qualificações devem ser legíveis e transparentes de modo a melhorar sua validade internacional; procedimentos de reconhecimento e validação devem ser transparentes, coerentes, justos e confiáveis e impor o mínimo possível de preocupação e *stress* em profissionais expatriados; a confiança na qualidade nacional e agências de acreditação devem intensificar a cooperação internacional, a fim de melhorar a compreensão mútua.

O Código de Boas Práticas na Provisão de Educação Transnacional, adotado em 2001, por estas duas organizações, é um exemplo disso (ver UNESCO/Conselho da Europa, em www.cepes.ro/recogn/groups/transnat/code.htm).

Desmantelar e remover as principais causas de fraude

Ações para eliminar as principais causas de fraude podem ser: melhor remuneração para examinadores e graduadores; evitar sessões únicas de exames e critérios únicos de promoção; expandir as oportunidades de educação; desenvolver estruturas que premiem resultados positivos; encorajar competição entre instituições; incentivar a produtividade.

CAPÍTULO 8

TUTORIA PRIVADA: COMO EVITAR A CORRUPÇÃO NA EDUCAÇÃO?

Aulas privadas suplementares (ou tutoria privada suplementar) em educação pré-universitária é a tutoria paga em disciplinas curriculares (matemática e línguas, por exemplo) fora das horas regulares de aula na escola, em lugares, em geral, fora da escola. Tutoria em matérias extracurriculares e ajudas voluntárias não são consideradas nesta definição. São, normalmente, propostas pelo professor do aluno ou por outro professor, e têm intensidade variável dependendo da renda da família. Note-se que a tutoria individual normalmente oferecida por indivíduos é diferente dos cursos preparatórios privados que se passam em instituições.

Inicialmente, tutoria suplementar teve objetivos positivos: melhorar a aprendizagem, oferecer possibilidades de recuperação a alunos com problemas, oferecer a professores a oportunidade de melhorar a renda, usar melhor o tempo fora da escola etc. Quando ajudam os alunos a compreender e ter prazer das lições, podem ser consideradas benéficas. O insucesso pode ser causado por variados fatores: absentismo de alunos e professores, fechamento de escolas, ensino ineficaz e negligência do professor e nem sempre as escolas podem oferecer o leque completo de professores especializados em matérias cruciais, como matemática, ciência ou língua, o que leva ao recrutamento de professores sem qualificação. Nestes casos, a tutoria privada pode ajudar a colmatar as deficiências e consolidar a confiança do aluno. Ou seja, pode haver uma divisão de tarefas salutar entre aulas regulares e aulas particulares.

No entanto, em alguns países, a tutoria privada tornou-se uma verdadeira indústria, consumindo um volume considerável de dinheiro dos pais e tempo dos alunos. Mais ainda, em algumas situações, a tutoria privada é fonte de distorções que afetam a educação – currículo ensinado, horas de escola, comportamento de alunos e professores e, de modo mais importante, a finalidade da educação de equidade. Estudos mostram que a tutoria privada é fonte significativa de comportamento antiético, sobretudo quando ela é disponibilizada em larga escala no final do ensino secundário para ajudar estudantes a passar no exame de admissão à universidade.

As formas de prática indevida são múltiplas e os efeitos são adversos em estudantes, professores e sistemas de educação. Em professores: provocam cansaço, negligência em sala de aula para assegurar a preparação para exames; orientação para tutoria privada em vez de aulas remediais. Nos alunos: cansaço pelo excesso de horas de trabalho e pelo esforço cumulativo; desenvolvimento de uma cultura de dependência da tutoria privada para qualquer esforço individual; falta de interesse na escola e aumento do absentismo. Nos conteúdos de educação: estreitamento do âmbito do currículo já que a tutoria privada se concentra nos conteúdos para exames; alunos confrontando-se com estilos e métodos diferenciados, com a tutoria levando-os a trabalhar mecanicamente; rigidez na criatividade (o que pode minar a produção econômica). No processo de ensino-aprendizagem: a tutoria privada tornando-se mais importante que a sinergia experimentada em sala de aula; alunos que trabalham mecanicamente, sem esforço; professores enfrentando grandes disparidades em sala de aula, o que coloca os pais face à pressão da tutoria privada.

Dois situações distintas podem ser realçadas aqui: tutores (que podem ou não ser professores na escola regular) fazendo tutoria para alunos de colegas (em geral, fora

da escola); e professores regulares dando aulas privadas a seus próprios alunos (o que pode acontecer na escola). Ambos os casos são prejudiciais por, muitas vezes, provocarem acordos secretos entre a escola e as tutorias, entre universidades e candidatos ao exame de admissão, além das pressões exercidas por professores sobre os alunos para pagarem por tutoria privada, às vezes, sem conseqüências no sucesso dos estudos. Distorções no currículo também não devem ser negligenciadas e a punição de alunos que, por motivos vários, não entram em tutoria privada.

A tutoria privada desenvolveu-se rapidamente desde os anos 60 para se tornar um negócio importante, com grandes centros bem equipados e modernos, com boa publicidade.

Pesquisas quantitativas com estudantes do ensino secundário e primeiros anos de universidade mostram que os custos da tutoria privada varia com a matéria, o tutor, sua experiência, profissionalismo e afiliação institucional. A proporção de professores regulares que fazem aulas particulares a seus próprios alunos também varia de país para país (em alguns, é proibido por lei) e com a matéria a ser tratada.

O crescimento dos custos escondidos que os pais têm que pagar para a educação de seus filhos explica o desenvolvimento da tutoria privada. Também está ligado ao baixo nível dos salários de professores, com a agravante de que esses salários declinaram principalmente nos países em transição, em comparação com a média nacional. Outros fatores podem ser identificados, em relação à oferta ou à procura.

Do lado da procura: as taxas de retorno de longos estudos e exames que influenciam a renda individual, o que pode explicar a grande procura por tutoria individual; o *crescimento da competição* entre estudantes não apenas para a entrada na universidade, mas também para entrada nas instituições mais reputadas; *fatores culturais* que justificam e enaltecem o esforço, reforçados por estudos recorrentes sobre sucesso escolar.

Do lado da oferta: a baixa qualidade (ou declínio) da educação que faz com que a tutoria privada apareça como uma compensação face aos currículos sobrecarregados, mas que não cobrem todos os assuntos necessários para a entrada na universidade, exigências excessivas para a promoção, aulas inadequadas, insuficiências ou negligência dos professores; os mecanismos de seleção e avaliação cada vez mais estritos para entrada na universidade, professores avaliados pelas taxas de sucesso de seus alunos etc. A centralização do exame de admissão à universidade, introduzida para combater práticas de corrupção, e a publicação de escores de desempenho de escolas em testes de admissão à universidade reforçaram e contribuíram para a explosão da tutoria privada; o *monopólio do poder*, de professores neste caso, que falham com seus deveres, incitam seus alunos à tutoria privada punindo os que por vários motivos, não respondem; o *desenvolvimento das TICs* que introduziram uma abordagem de mercado no que respeita tutoria privada, ao mesmo tempo em que diversificam a oferta da tutoria privada.

No entanto, a tutoria privada não é negativa ou positiva por si. Tudo depende de como é fornecida e em que circunstâncias. Estudos amplos e aprofundados do fenômeno da tutoria privada são indispensáveis para a compreensão de suas características e efeitos adversos em educação, e devem basear-se em duas observações: primeiro, a tutoria privada é um sistema que se reforça a si mesmo e, segundo, existe uma convergência de interesses para sua manutenção. As estratégias para controlá-la devem combinar defesa e informação, regras e regulamentação, incentivos, facilitação e encorajamentos. Essas estratégias devem também contribuir para melhorar a qualidade da educação, de modo a reduzir a procura por tutoria privada.

Defesa e informação

É importante melhorar a consciência do público sobre natureza, escala e implicações da tutoria privada no sistema público de educação. Qualquer publicidade sobre algum centro de tutoria privada deve incluir as taxas a serem pagas, os serviços esperados, as condições de funcionamento e o estabelecimento de sistemas de certificação para centros e professores. *Sites* podem fornecer listas de centros registrados de tutoria, detalhes de cada um desses centros e dossiês de centros não registrados, multados etc. A publicidade deve ainda chamar a atenção dos operadores e informar os potenciais clientes de seus direitos.

Regulação da tutoria privada (ou aulas particulares)

Leis que contrariam a tutoria privada não tiveram sucesso nos países onde foram promulgadas, nem a aprovação pelos professores de códigos de conduta com itens tratando dessa questão pôde combater essa prática. Alguns países resolveram adotar leis e políticas legalizando a tutoria privada, regulamentando-a, indo ao ponto de permitir a tutoria privada no recinto da escola; outros limitaram o número de horas, o tamanho das turmas, impuseram normas de segurança e outras para os edifícios e, em alguns casos, é assegurada assistência para centros dirigidos a crianças de baixa renda. Ações para melhorar a responsabilidade desses centros e indivíduos de tutoria privada podem entregar o controle desses centros ao ministério da educação ou estabelecer mecanismos de controle “inter pares” ou por associações profissionais.

Redução da necessidade de aulas particulares

Mais atenção deve ser dada aos objetivos do currículo (aprender a aprender, aprender a ser), a medidas para melhorar drasticamente a qualidade, à maior homogeneidade entre escolas combinada com a redução de escolas de prestígio, a uma melhor personalização e adequação do currículo às necessidades dos alunos. Métodos eficazes, horas extras para revisão e preparação de exames externos, reforma dos exames e testes para que integrem as finalidades da educação, são outras tantas medidas que podem reduzir a necessidade de tutoria privada. De modo mais geral, o melhor uso dos recursos financeiros e humanos pode implicar racionalização do número de professores com o conseqüente ajuste de seus salários.

CAPÍTULO 9

MEMORANDO À INTENÇÃO DAS AUTORIDADES, DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO

Sintetizando as modalidades de corrigir ou prevenir práticas de corrupção no setor de educação, são apresentadas algumas orientações aplicáveis às autoridades, aos planejadores e aos gestores.

Pré-requisitos básicos

É importante abrir e separar as diferentes manifestações de corrupção, identificar suas características e que conexões são as mais importantes num dado país. Para cada contexto, encontram-se diferentes prioridades: é a corrupção na aquisição de bens e serviços? É no recrutamento de professores? Subornos para admissão na escola ou à universidade, para se beneficiar de bolsas, agilizar processos burocráticos, para receber alocações especiais? Serão os desvios de fundos públicos para apoio a escolas privadas? Daí a importância de diagnósticos e análise de dados; não há receitas que se apliquem a todos os países.

Devem-se tomar medidas em diferentes frentes – políticas, legais, institucionais e gerenciais, econômicas e educativas – o que naturalmente leva tempo. Isto implica a correção dos fatores internos e externos que conduzem a práticas de corrupção. O México criou indicadores de responsabilidade, participação social e transparência (SANTIZO RODALL e CABRERO MENDOZA, 2004:117) que podem ser úteis em outros contextos.

Como corrigir fatores internos (institucionais e de gestão)

Algumas sugestões:

- *estabelecimento de procedimentos claros e responsabilidade*, como, por exemplo, nos processos de aquisição de bens e serviços, separar os níveis de autorização e os limites financeiros, fixar os critérios de seleção. A capacitação dos oficiais é importante assim como a ampla informação sobre as responsabilidades de cada um e níveis, preparação de orientações escritas sobre procedimentos financeiros, sobre seleção de livros e materiais didáticos etc.;
- *manutenção eficiente dos arquivos* de todos os procedimentos e pagamentos, que devem ser devidamente numerados e certificados, assim como das compras e recibos, e das auditorias periódicas com sua contabilidade e relatórios;
- *condução de supervisões efetivas* para se assegurar de que as regras e procedimentos são seguidos, com introdução de auditorias internas e externas ao sistema de controle, proceder a balanços periódicos para prevenir e detectar irregularidades, e envolvimento das comunidades na concepção e pressão para aplicação de marcos de referência para reforçar a responsabilidade;
- *detecção de sinais de alarme*, como, por exemplo alterações inexplicáveis nos relatórios financeiros, omissões ou duplicação de documentos etc.;
- *fornecimento de canais para inquéritos e reclamações* e tornar público o sistema de multas por falhas, para os oficiais e outros, tais como administradores escolares, inspetores, pais, alunos, fornecedores e contratos. Reclamações devem ser tratadas com rapidez, assim como as ações remediais.

Como corrigir fatores externos (políticos, legais, econômicos e educativos)

Há cinco elementos-chave que introduzem alguma esperança na correção da corrupção: liderança, competição na arena política e econômica, direito à informação, ações coletivas, abordagens integradas.

- *liderança* sustentada, assim como compromissos firmes de nível político e profissional são fundamentais para corrigir a corrupção. Sindicalistas, chefes de universidades, dirigentes de associações de pais e professores têm um papel importante e, por isso, a seleção e capacitação dos líderes é de alto significado;
- *competição* é importante, pois contribui para reduzir práticas de corrupção, assim como debates, existência de serviços independentes de avaliação, seleção, controle, auditoria etc., também de atores privados na arena educacional;
- *direito à informação* na sua relação com liberdade de imprensa e acesso são cruciais para transparência e responsabilidade. Na realidade, o direito à informação carece de medidas legais, campanhas de informação, capacitação adequada e instalação de sistemas de informação que se preocupem com informação correta e fiel, em tempo útil etc.;
- *ação coletiva* como o melhor meio de controlar a corrupção. A responsabilidade não é apenas do governo, mas antes o resultado de uma ampla coalizão de uma variedade de atores, sendo a responsabilidade assumida também por parlamentares, tribunais e jurisdições, sindicatos, setor privado, organizações da sociedade civil, associações de pais, movimentos juvenis, a mídia, entre outros;
- *abordagens integradas* tomando em consideração a ética na educação, mas também a educação ética que abrange todos os setores. Se a corrupção não é eliminada em todos os setores, incluindo os setores de participação na base, de “empoderamento” das classes de menor renda, de mulheres etc., as estratégias para reduzir corrupção na educação – um setor transversal – podem falhar e ser penalizados pelo desvio de recursos em outros setores.

Regulação, gestão e apropriação: o triângulo virtuoso

As estratégias apresentadas para melhorar a transparência e responsabilidade foram as seguintes:

- *criação e manutenção de sistemas regulatórios*, o que implica a adaptação de marcos legais que dêem realce às preocupações com práticas de corrupção, concebendo normas e critérios para procedimentos, desenvolvendo códigos de prática para o profissional de educação e definindo medidas claras para alocação de recursos;
- *reforço das capacidades de gestão* para assegurar a aplicação dos sistemas regulatórios, o que implica crescente capacidade institucional em várias áreas, em particular os sistemas de informação, e estabelecendo mecanismos de controle efetivo contra fraudes, além de promoverem comportamentos éticos;
- encorajar a *crescente apropriação dos processos de gestão*, o que envolve o desenvolvimento de mecanismos descentralizados e participativos, de acesso à informação (particularmente com uso das TIC) e capacitação das comunidades para que se sintam com autoridade suficiente para exercer o “controle social”.

“Todos contra a corrupção”

Em longo prazo, reduzir a corrupção requer mudança de atitudes e comportamentos, quer de operadores quer de usuários do sistema. Duas abordagens devem ser apresentadas: (i) educação anticorrupção; e (ii) movimentos anticorrupção.

Educação anticorrupção

Educação anticorrupção é particularmente importante em países onde não há tradição de transparência, onde despertar as consciências para tópicos de corrupção contribui para gerar intolerância face à corrupção. Ela pode tomar várias formas e modalidades, e ser dirigida a diferentes indivíduos ou entidades, públicas ou privadas, institucionais ou de negócios; pode ser prescritiva ou apoiar-se em situações práticas; pode ser oferecida por serviços públicos ou instituições da sociedade civil. Em qualquer dos casos, ela difere da educação moral, cívica ou ética, que não corrigem direta e aprofundadamente ações de corrupção. O objetivo da educação anticorrupção “não é ensinar as pessoas a serem boas, mas fornecer-lhes as habilidades que lhes permitam seguir certas normas de conduta” (Palicarsky, 2006). Deve ser uma educação prática e concreta, fazendo a conexão entre desempenho e adesão às normas de conduta, para que sejam capazes de reconhecer e resolver dilemas éticos, além de combaterem, efetivamente, corrupção sempre que forem confrontados com suas práticas.

Há um reservatório de experiências na área de educação anticorrupção que não foram analisadas e que ultrapassam o perfil de trabalho do IPE atualmente. A ONG Transparência Internacional contribuiu enormemente para promoção e difusão de experiências, em particular em países em transição (da esfera da ex-União Soviética), apesar de precisarem ser avaliados no que respeita a qualidade, relevância e impacto das medidas.

Movimentos anticorrupção

Há uma diversidade de iniciativas apoiadas, às vezes, por agências internacionais. O *kit contra a corrupção*, editado pela Transparência Internacional, é um compêndio prático de experiências anticorrupção que realça o potencial da sociedade civil para criar mecanismos de monitoramento de instituições públicas. Existem ainda movimentos juvenis em muitos países, movimentos esses que trazem esperança para o futuro, mesmo se alguns desses movimentos são politizados. Todavia, se devidamente monitorados, podem indubitavelmente contribuir para acelerar mudanças, mais democracia e um futuro melhor.

Recomendações para as autoridades e gestores de educação

Em conclusão, para conseguir uma boa governança e, portanto, combater a corrupção é necessário combinar transparência, responsabilidade e participação.

Assim devem ser *criados e mantidos sistemas regulatórios transparentes*:

- com normas, regulamentos e procedimentos claros, e um marco de referência político especificando, para cada instância envolvida, a distribuição de responsabilidades na alocação, distribuição e uso dos recursos de educação;
- cuidados devem ser tomados para incentivar práticas responsáveis em instituições e indivíduos, premiando o bom trabalho. Riscos de negócios secretos e conflito de interesses devem ser cuidadosamente evitados;
- estabelecimento de critérios uniformes para procedimentos financeiros, regulamentos homogêneos de pessoal, harmonização de normas de aquisição de bens

e serviços, adoção de formatos para produção de relatórios financeiros no nível da escola e nos níveis intermediários podem ser uma contribuição positiva na promoção de transparência no sistema;

- estabelecimento de normas éticas e códigos de conduta para o pessoal de educação, em particular professores, podem instalar um ambiente de aprendizagem mais favorável e, portanto, influenciar diretamente a qualidade da educação e a aprendizagem de valores éticos;

Também se devem *reforçar as capacidades de gestão com vista a maior responsabilidade*.

- melhorando as capacidades de gestão, contabilidade, monitoramento e auditoria, como requisitos básicos na redução da corrupção em educação. Capacitação massiva em todos os níveis – administradores, líderes e membros de associações e outros;
- o uso de informações informatizadas é um passo importante no melhoramento da transparência na gestão, pois reduz a interferência individual no processo normal de operação do sistema;
- instalação de mecanismos de controle freqüente e independente do pessoal da administração, assim como auditorias externas conduzidas com neutralidade, autonomia, regularidade e credibilidade, para detecção a tempo de anomalias e correção das mesmas. Do mesmo modo, mecanismos de penalização de atuações erradas devem ser estabelecidos;
- num ambiente corrupto, a descentralização da gestão da educação só contribui para descentralizar e ampliar oportunidades de corrupção. Assim, a descentralização só deve ser considerada em conjunto com o estabelecimento de normas claras e a capacidade de os interessados as imporem, devem ser reforçadas.

Enfim, a *crescente apropriação dos processos de gestão*:

- exige mobilização social e controle de baixo para cima, com participação da base e reforço da apropriação, pelo envolvimento direto de todos na concepção das políticas e sua implementação
- o acesso do público à informação é indispensável para o reforço da participação, apropriação e controle social. Como resultado, as escolas devem ser suficientemente bem informadas para que possam detectar a fraude e reclamar tudo a que têm direito;
- monitoramento entre pares, incluindo o autocontrole pela profissão (adoção de “códigos de honra” por universidades, auto-regulação da tutoria privada e estabelecimento de redes honestas e íntegras de produção de livros) podem contribuir para reduzir oportunidades de corrupção ao estimularem envolvimento social e controle;
- mais especificamente, para assegurar credibilidade e sentimento de propriedade, códigos de conduta para professores devem ser estabelecidos por processos participativos, envolvendo a profissão docente. A meta mínima será a organização de exercícios de conscientização, troca de informações, reforço de capacidades e esforços para tornar a participação uma atividade regular e rotineira.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADB	Banco Asiático de Desenvolvimento
AUD	Dólar Australiano
BDT	Bangladesh Taka
BMZ	Ministério da Economia, Cooperação e Desenvolvimento (Alemanha)
BNPP	Programa de Parceria (Banco) Mundial-Holanda (Indonésia)
CADEL	Centro de Administração Educativa Local (Colômbia)
CEPAA	Agência do Conselho para Acreditação de Prioridades Econômicas
CEPER	Centro de Edição e Produção para Ensino e Pesquisa (Camarões)
CIDA	Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional
CIET	Comunidade da Informação, Empoderamento e Transparência
CMI	Instituto Chr. Michelsen
CIMU	Unidade Central de Monitoramento Independente
CPAR	Solicitação de Aprovação e Financiamento de Projeto
CPC	Conselho de Conduta Profissional em Educação (Hong-Kong SAR, China)
CPI	Índice de Percepção de Corrupção
DANIDA	Agência Dinamarquesa para Assistência ao Desenvolvimento
DFID	Departamento para Desenvolvimento Internacional (Reino Unido)
e-GP	Aquisição (de bens) para Governo eletrônico
EI	Educação Internacional
EMIS	Sistema de Gestão e Informação em Educação
EPT	Educação para Todos
FTI	Iniciativa <i>Fast Track</i> (trad. livre: Iniciativa para aceleração da EFA)
G7/G8	Grupo dos Sete / Grupo dos Oito
GDP	Produto Interno Bruto, PIB
GNP	Produto Nacional Bruto, PNB
GTZ	Agência de Cooperação Técnica (Alemanha)
HEI	Instituição de Ensino Superior
HOAP	Harmonização de Práticas de Auditoria Internacional
IAE	Academia Internacional de Educação
ICAC	Comissão Independente contra a Corrupção
ICT	Tecnologias de Informação e Comunicação, TIC
IGAC	Coordenação do Grupo Internacional Anticorrupção
IIEP	Instituto Internacional de Planejamento da Educação, IIEP
ILO	Organização Internacional do Trabalho, OIT
IMF	Fundo Monetário Internacional, FMI
IU	Unidade de Implementação (Peru)
IVE	Índice de Vulnerabilidade Escolar
JUNAEB	Junta Nacional de Auxílio Escolar e Bolsas (Chile)
MDB	Bancos Multilaterais de Desenvolvimento
MinBuZA	Ministério das Relações Exteriores (Países Baixos)
MOE	Ministério da Educação

NCLB	<i>No Child Left Behind (Nenhuma Criança Deixada para Trás)</i>
NCPRI	Campanha Nacional para o Direito à Informação
NGO	Organização Não-Governamental, ONG
NLS	Pesquisa Longitudinal Nacional
NORAD	Agência Norueguesa para Cooperação e Desenvolvimento
NST	Teste de Bolsa de Estudo Nacional (Quirguistão)
OCT	Associação de Professores de Ontário
OECD	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE
OIG	Escritório do Inspetor-Geral (Cidade de Nova York)
OMC	Organização Mundial do Comércio
OSI	Instituto Sociedade Aberta
PAC	Central de Assuntos Públicos (Bangalore, Índia)
PAE	Programa de Alimentação Escolar
PETS	Inquéritos de Rastreamento da Despesa Pública (<i>Public Expenditure Tracking Survey</i>)
PRS	Estratégia de Redução da Pobreza
PRSP	Documentos sobre Estratégia de Redução da Pobreza
PTA	Associação de Pais e Professores
QSDS	Inquéritos Quantitativos sobre Prestação de Serviços
R.	Rupia (moeda da Indonésia)
RTI	Direito à Informação
SA8000	Responsabilidade Social 8000
SAO	Supremo Tribunal de Contas (<i>Br, Tribunal de Contas da União</i>)
SCA	Agência Pública de Construção Escolar (Cidade de Nova York)
SGP	Programa de Bolsas e Subvenções (Indonésia)
SIDA	Agência Sueca de Desenvolvimento e Cooperação Internacional
SIGP	Programa de Subvenções para Melhoramento Escolar (Indonésia)
Sk	Coroa (moeda da Eslováquia)
SPA	Agência Estatal de Compras (Azerbaijão)
SWAP	Abordagem Setorial
TI	Transparência Internacional
TIB	Transparência Internacional (Bangladesh)
U4	Centro Anticorrupção (Utstein, Noruega)
UGX	Xelim Ugandês
UK	Reino Unido
UN	Nações Unidas
UNDP	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, PNUD
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
US	Estados Unidos
US\$	Dólar dos Estados Unidos
USAID	Agência Internacional de Desenvolvimento, AID (Estados Unidos)
ZEP	Zona de Educação Prioritária (França)
£	Libra (Reino Unido)

Seminário Internacional Ética e Responsabilidade na Educação: compromisso e resultados

05 de agosto de 2008
Auditório da TV Câmara dos Deputados
Câmara dos Deputados, Brasília-DF

PROMOÇÃO



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Representação
da UNESCO
no Brasil



TODOS PELA EDUCAÇÃO

APOIO

Conselho Nacional
de Educação - CNE

