

# Disclosure e accountability na gestão pública: uma investigação sobre a evidenciação de recursos para educação no Estado do Rio Grande do Norte

## *Disclosure and accountability in public management: an investigation on the evidencing resources education in the State of Rio Grande do Norte*

**Dalliane Vanessa Pires Andrade**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

**Natália Veloso Caldas de Vasconcelos**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

**Hélio Roberto Hékis**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

**Fernanda Cristina Barbosa Pereira Queiroz**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

**Jamerson Viegas Queiroz**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

### Resumo

*O presente artigo tem como objetivo identificar se os municípios do Rio Grande do Norte no período de 2005 a 2009 cumpriram os princípios de disclosure e accountability em suas prestações de contas, bem como ilustrar os recursos que deixaram de ser aplicados nos anos em análise. Seus dados provêm de informações enviadas pelos próprios gestores ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE. De 2005 a 2009, 10 municípios deixaram de transmitir suas informações em pelo menos um dos anos analisados. Um total de 43 municípios não aplicaram os recursos mínimos exigidos, correspondendo a 25,74% dos municípios do RN. Porém constatou*

*uma diminuição com relação ao descumprimento do Art. 212 da CF no decorrer dos anos. Também a partir da análise individual de cada município, foi possível analisar o percentual que deixou de ser aplicado na educação pública do RN, chegando-se a um montante de R\$ 18.359 (dezoito milhões, trezentos e cinquenta e nove mil), referente à somatória dos valores encontrados nos anos de 2005 a 2009. Como resultado, ressalta-se que apesar da Accountability e Disclosure dos municípios do RN terem melhorado progressivamente nos anos analisados, faz-se necessário que as informações sejam apresentadas de forma mais clara, favorecendo o exercício do controle social, e que os órgãos de fiscalização e controle externo investiguem os municípios que descumpriram os princípios aqui analisados, para apuração dos fatos ilegais, identificação dos responsáveis e quantificação do dano causado aos direitos do cidadão.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Evidenciação. Transparência. Prestação de contas.

## Abstract

*This article aims to identify the municipalities of Rio Grande do Norte in the period 2005 to 2009 complied with the principles of disclosure and accountability in their accounts, and to illustrate the features that have become redundant in the year under review. Their data come from information sent by the managers of the Budget Information System in Public Education - SIOP. From 2005 to 2009, 10 municipalities failed to transmit their information in at least one of the years analyzed. A total of 43 municipalities have not implemented the minimum resources required, accounting for 25.74% of the municipalities in RN. But noted a decrease in relation to breach of Article 212 of the Constitution over the years. Also from the individual analysis of each city, we could analyze the percentage that no longer applied in public education for the newborn. Where it reached an amount of R \$ 18,359 (eighteen million, three hundred fifty-nine thousand) concerning the sum of the values found in the years 2005 to 2009. As a result it is noteworthy that despite the Accountability and Disclosure RN municipalities have improved steadily over the years analyzed, it is necessary that information be presented more clearly favoring the exercise of social control, and oversight bodies and external control investigations in the counties that failed to meet the principles discussed here, for calculation of illegal acts, identify those responsible and quantification of the damage caused to the citizen's rights*

**KEYWORDS:** Disclosure. Transparency. Accountability.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) determina que a educação é um direito social, sendo considerado um dos mais importantes, pois encabeça a lista do Art. 6 que diz: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a

assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (BRASIL, 2010a)

Ainda, conforme a Constituição Federal, em seu art. 205, a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A educação cresce em importância e é apontada como o motor do desenvolvimento, a força motriz da inovação. Investimentos em políticas educacionais são feitos tendo em vista melhorar o patamar educacional da população e consequentemente o desenvolvimento do país. Para tanto esses investimentos devem garantir transparência e controle. De acordo com determinação constitucional, devem prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda. Nesse sentido, prestarão contas, também, as pessoas, que assumirem obrigações de natureza pecuniária em nome da União, tendo por responsabilidade evidenciar seus atos.

Diante desse contexto, busca-se responder ao seguinte problema de pesquisa: Como os recursos aplicados na educação pública dos Municípios do Rio Grande do Norte têm sido evidenciados?

O objetivo geral desse artigo é investigar a evidenciação e aplicação dos recursos na educação pública nos municípios do Rio Grande do Norte. Associado ao objetivo principal tem-se os seguintes objetivos específicos: Identificar os municípios que não cumpriram os princípios de *disclosure* e *accountability* em suas prestações de contas e apresentar os recursos que deixaram de ser aplicados nos anos em análise por parte das prefeituras do estado.

Na esfera pública tal ação tem como uma de suas finalidades o atendimento à legislação, em que gestores periodicamente prestam contas, evidenciando receitas e despesas realizadas. O presente artigo se justifica pelo fato de trazer ao conhecimento da população em geral os Municípios que estão evidenciando suas prestações de contas, bem como percentual gasto em relação à obrigatoriedade constitucional do Art. 212 da CF/88. A partir dos valo-

res encontrados pode-se manter fiscalização contínua aos administradores e responsáveis pela utilização dos recursos públicos. Desse modo, analisar o cumprimento da obrigação e disponibilizar as informações torna-se fator de grande relevância.

O presente artigo está organizado da seguinte forma, além desta seção de caráter introdutório, a seção 2 apresenta os fundamentos teóricos acerca da evidenciação (*disclosure*), Prestação de Contas (*Accountability*), dos Recursos para a Educação e o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE. A seção 3 trata dos procedimentos metodológicos do presente artigo; na seção 4, são apresentados os resultados encontrados; a seção 5 trata das considerações finais do trabalho e por último são apresentados as referências citadas no artigo.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 EVIDENCIAÇÃO (*DISCLOSURE*)

Alguns autores entendem que evidenciação é um princípio contábil, outros entendem que um objetivo, mas, nos diversos pronunciamentos, torna-se claro que evidenciação é mais do que um princípio, é uma espécie de ligação entre os postulados, os princípios contábeis e os objetivos da contabilidade. É um meio de se atingir os objetivos da contabilidade. (SILVA, 1998)

Sérgio de Iudícibus (2004, p. 123) afirma que a evidenciação não se trata de princípio, convenção ou postulado, mas sim de tema à parte na Teoria da Contabilidade. Na visão do autor, o *disclosure* está antes ligado aos objetivos da ciência contábil, pois busca fornecer informações adequadas para cada tipo de usuário.

Nesse sentido, Gallon e Beuren (2007, p. 14) afirmam que o processo de divulgação das informações sobre a gestão, aos usuários

externos, é fator preponderante para a sobrevivência das empresas.

Com relação à *disclosure* na Gestão Pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48, enumera como instrumentos principais: os Planos, Orçamentos (fiscal, investimentos e seguridade social), Lei de Diretrizes Orçamentárias, Prestação de Contas e Relatório Prévio, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório da Gestão Fiscal.

A Constituição Federal promulgada em 1988 (CF/1988) dispõe, no art. 37, os princípios aos quais os entes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) devem obedecer, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Segundo Cruz, Silva e Santos (2009), a obediência à integralidade desses princípios pressupõe a adoção de uma política eficaz de divulgação dos atos praticados. Isso suscita o entendimento de que a transparência não constitui apenas um sinônimo de clareza, mas deve considerar as exigências de simplicidade, compreensibilidade e acessibilidade.

Os mesmos autores afirmam que a transparência na evidenciação dos atos e das contas da gestão pública é uma questão de grande relevância social e que ganhou maior notoriedade no Brasil a partir da edição da Lei Complementar nº 101/2000. Porém, a transparência da gestão pública ainda encontra-se em um estágio incipiente, em decorrência de a divulgação de tais informações dar-se em um ambiente político e cultural marcado por ideologias e interesses diversos.

## 2.2 PRESTAÇÃO DE CONTAS (ACCOUNTABILITY)

De acordo com Amaral (2007), *accountability* é conceituada sob diversas dimensões, que se relacionam direta ou indiretamente ao fornecimento de informações, por parte de um órgão aos seus interessados, bem como

as possibilidades que o acesso a estes dados proporcionam. Estes conceitos fundamentais estão pautados na transparência – pelo provimento de informações – e participação – em consequência da informação estar acessível a quem desejar.

Assim, o conceito de *accountability* abrange o processo de incumbência de responsabilidade do representado para o representante, para que este proceda à gestão e subsequente prestação de contas do bom proveito, uso e alocação dos recursos públicos administrados. (AKUTSU 2005; CENEVIVA e FARA, 2006, RAUPP e PINHO 2011)

Neste “sentido, o princípio da igualdade, ao colocar no mesmo patamar cidadãos e agentes públicos”; desta forma, os cidadãos terão a possibilidade de controlar a execução dos atos públicos e da gestão, uma vez que estes indivíduos não se encontram no poder para cumpri-los. (LOUREIRO e ABRUCIO, 2004; MOTA 2006)

Abrucio e Loureiro (2006) entendem que a *accountability*, na esfera pública, possibilita o aprimoramento das instituições, no que se refere ao desempenho dos programas de governo, transparência e responsabilidade perante a sociedade. Já em relação ao âmbito privado, a *accountability* não se condiciona aos cidadãos e controle social, porém, sofre influência representativa deste grupo.

Para Menezes (2006), o conceito de *accountability* abrange aspectos de “transparência” - no modo de agir ou conduzir um ato -, “prestação de contas” - do uso de recursos públicos - e “responsabilização” dos gestores pelas ações ou omissões.

O conceito de *accountability* está diretamente relacionado ao dever que tem um representante eleito de prestar contas para com seu representado. Neste dever, incluem-se: a transparência – publicação dos atos e das escolhas tomadas pelo representante para

o representado - e a abertura à participação - co-gestão dos representados nas decisões e nos projetos do representante. (PÓ e ABRUCIO, 2006; AMARAL, 2007; ZANI, 2009)

O artigo 48 (capítulo IX, seção I) da LRF estabelece que os governos das três esferas estão obrigados a disponibilizar em “meio eletrônico de acesso público” seus respectivos atos de gestão.

Nesse sentido, as disposições contidas na LRF têm por objetivo conduzir os órgãos e entes da Administração Pública a uma Gestão Fiscal Responsável, que, segundo Monteiro (2001, p. 12), consiste na “relação equilibrada entre receitas e despesas públicas, ou seja, a manutenção do equilíbrio das contas públicas”.

Segundo Cruz, Silva e Santos (2009), a transparência deve caracterizar todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de maneira que os cidadãos tenham acesso e compreensão daquilo que os gestores governamentais têm realizado depois do poder de representação que lhes foi confiado. No contexto da transparência fiscal, isso significa a possibilidade do acompanhamento claro, transparente, da execução orçamentária e das finanças públicas.

A informação é um pressuposto básico da transparência dos negócios públicos em uma verdadeira democracia. Sem informações apropriadas a respeito da gestão pública, os cidadãos ficam privados de julgar adequadamente os atos praticados por seus governantes. (FARAH, 2006; BRAGA, 2008)

### 2.3 DOS RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO

Para Ribeiro Filho et al (2010), a educação é um fenômeno humano por excelência. Trata-se de interação, convivência, contato, proximidade, preferências e relacionamento interpessoal.

Conforme Sobreira (2008), o planejamento

de políticas educacionais - como o planejamento de qualquer política pública - é uma matéria sujeita a constantes revisões e ajustes, decorrentes da limitada capacidade dos entes governamentais de prever, com exatidão, cenários econômicos num horizonte de tempo muito amplo.

Para tanto, o direito à educação está assegurado a todos os cidadãos em idade própria, de seis a quatorze anos, e extensiva aos quinze e dezesseis anos. A educação no ensino fundamental é de obrigação dos municípios, com responsabilidade do Estado em estender a obrigatoriedade do ensino médio aos cidadãos recenseados pelo Poder Público em idade própria, assegura a Constituição da República Federativa do Brasil (1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/96).

Segundo o art. 212 da Constituição, a união é obrigada a aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) 18% da receita líquida dos impostos; estados, Distrito Federal e municípios, 25%, somadas as transferências constitucionais decorrentes da repartição de receita dos impostos, previstas nos artigos 153 (§ 5º) e 157 a 159 da Constituição, deduzidas as transferências realizadas a título de repartição tributária.

Apesar dessa obrigatoriedade, pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram uma educação deficiente. O percentual de brasileiros que não sabem ler e escrever é de 10,4%. No Nordeste esse percentual chega a 19,9%, o maior índice do Brasil. Se comparada a pesquisas anteriores, observa-se que o analfabetismo prossegue em queda, mas continua em patamar elevado e em situação desconfortável em relação a outros países da América Latina.

Sabe-se que o desenvolvimento econômico e a modernização social de um país dependem, entre outros quesitos, de uma boa educação. A aprovação da Lei Nº 9.394, de 29 de Dezembro

de 1996, que estabelece as diretrizes e Bases da Educação Nacional, propiciou um avanço significativo no sistema de educação do Brasil, no sentido de inclusão da educação infantil (creches e pré-escolas) como primeira etapa da educação básica.

De acordo com Campos (2010), a principal conquista do país no campo educacional está relacionada à universalização do ensino fundamental. Atualmente, é marginal a proporção de crianças na faixa etária de 7 a 14 anos que não frequentam a escola.

Outro avanço na área da educação foi a implantação do FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, por meio da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, regulamentada pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Entretanto, só passou a vigorar em 1998, com foco na valorização dos profissionais do magistério em efetivo exercício e na distribuição de recursos de acordo com o número de alunos matriculados na rede de ensino fundamental, partilhando as responsabilidades entre governo estadual e municipal.

Segundo Sobreira (2008), a criação do Fundef na década de 1990 exprime, assim, uma consolidação das tendências à descentralização do gerenciamento da educação. Por trás dessa proposta subentende-se o intuito de imprimir uma maior visibilidade na gestão orçamentária e financeira dos recursos destinados ao ensino fundamental, conclamando, também, um maior envolvimento dos cidadãos no acompanhamento das questões concernentes ao fundo.

Apesar dos resultados positivos do FUNDEF em muitos Estados, seu prazo de duração, era de 10 anos, expirando no final do ano de 2006, quando surgiu a proposta de sua substituição pelo FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valoriza-

ção dos Profissionais de Educação. O FUNDEB mantém a mesma política de redistribuição de recursos que o FUNDEF, entretanto com uma ampliação no atendimento, incluindo a Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e as modalidades da Educação Especial, Indígena e Quilombolas, Educação de Jovens e Adultos, integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo. A Emenda Constitucional 53, de 19/12/2006, que deu nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criou o Fundo. Inicialmente o FUNDEB foi regulamentado pela Medida Provisória 339, de 28/12/2006, que foi convertida na Lei nº 11.494, de 20/06/2007, e atenderá à Educação Básica por um prazo de vigência de 14 anos.

Os recursos destinados ao FUNDEB vêm de um fundo único formado por:

- a) Contribuição de estados, DF e municípios de 16,33% no 1º ano, 18,33% no 2º ano e 20% a partir do 3º ano de: Fundo de participação dos Estados - FPE; Fundo de participação dos Municípios - FPM; Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços - ICMS; Imposto sobre produtos industrializados, proporcional às exportações - IPLEXP; desoneração de Exportações (LC 87/96).
- b) Contribuição de estados, DF e municípios de 6,66% no 1º ano, 13,33% no 2º ano e 20% a partir do 3º ano de: Impostos sobre transmissão causa mortis e doações - ITCMhD; Imposto sobre propriedade veículos automotores - IPVA; quota parte de 50% do imposto territorial rural devida aos Municípios - ITR.
- c) Complementação da União.

Os Estados e Municípios devem utilizar as verbas do FUNDEB somente para a educação,

sendo 60% no mínimo para a valorização do magistério e 40% no máximo em outras ações de manutenção e desenvolvimento dos níveis de ensino. O FUNDEB também estabelece um piso mínimo para o profissional da educação, que deverá ser contemplado por todos os estados brasileiros.

#### 2.4 SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO - SIOPE

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) foi instituído pela portaria nº 6, de 20 de junho de 2006, do Ministério da Educação, passando a receber dados a partir do exercício de 2005. Totalmente informatizado e on-line, o sistema está disponível no endereço eletrônico [www.fnde.gov.br/index.php/sistemas-siope](http://www.fnde.gov.br/index.php/sistemas-siope). É um sistema eletrônico, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas (BRASIL, 2010c).

O principal objetivo do SIOPE é levar ao conhecimento da sociedade o quanto as três esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa forma, este sistema contribui para garantir maior efetividade e eficácia das despesas públicas em educação e, em última instância, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade pelo Estado (BRASIL, 2010c).

A implantação deste sistema se reveste de particular importância para os gestores educacionais dos Estados e Municípios, pois

vai auxiliá-los no planejamento das ações, fornecendo informações atualizadas sobre as receitas públicas e os correspondentes recursos vinculados à educação. Os indicadores gerados pelo SIOPE vão assegurar, ainda, maior transparência da gestão educacional (BRASIL, 2010c).

O SIOPE apresenta as seguintes características:

- Inserção e atualização permanente de dados da União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;
- Caráter declaratório;
- Processos informatizados de declaração, armazenamento, disponibilização e extração dos dados;
- Publicidade das informações declaradas e dos indicadores calculados;
- Realização de cálculo automático dos percentuais mínimos aplicados em manutenção e desenvolvimento de ensino de acordo com a metodologia;
- Correspondência entre as informações declaradas na base de dados com os demonstrativos contábeis publicados pelos entes da federação.

A obrigatoriedade dos registros no sistema do SIOPE está assegurada na Lei de Diretrizes Orçamentárias de nº 11.768, de 14 de agosto de 2008. Essa lei dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 e estabelece no parágrafo 4º do Art. 41 que:

O Ministério da Fazenda dará amplo acesso público às informações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constantes do Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação - SISTN, inclusive mediante a integração das informações disponibilizadas pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS e pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Pú-

blicos em Educação - SIOPE, as quais poderão ser utilizadas, com fé pública, para fins de controle e aplicação de restrições.

### 3 METODOLOGIA

É possível classificar a pesquisa, com base em seus objetivos, em três grandes grupos: exploratória, descritiva e explicativa.

Gil (2006, pág. 41) afirma que pesquisas exploratórias têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de instituições. Nesse contexto, a atual pesquisa se caracteriza como exploratória, pois objetiva identificar os municípios do Rio Grande do Norte que descumpriram os princípios de *disclosure* e *accountability* em seus recursos destinados à educação e o montante que deixou de ser aplicado nos anos em análise.

O presente estudo pode ser classificado como: bibliográfico, pois, segundo Gil (2006, pág. 44), é desenvolvido com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. E ainda pode ser classificada como pesquisa de campo. Para Gil (2006, p. 53) esse estudo procura o aprofundamento das questões propostas e tem um conhecimento detalhado.

A pesquisa bibliográfica deste estudo é constituída de contribuições de diversos autores, enquanto para a pesquisa de campo colheu-se informações disponíveis no SIOPE.

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa pode ser quantitativa ou qualitativa. A pesquisa quantitativa normalmente se mostra apropriada quando existe a possibilidade de medidas quantificáveis de variáveis e inferências a partir de amostras de uma população. Esse tipo de pesquisa usa medidas numéricas para testar constructos científicos e hipóteses,

ou busca padrões numéricos relacionados a conceitos cotidianos. Em contrapartida, a pesquisa qualitativa se caracteriza, principalmente, pela ausência de medidas numéricas e análises estatísticas, examinando aspectos mais profundos e subjetivos do tema em estudo (DIAS, 1999). Diante do contexto, a presente pesquisa se caracteriza como quantitativa.

O universo desta pesquisa é composto por todos os municípios do estado do Rio Grande do Norte, um total de 167.

A coleta de dados foi realizada de 15 de março a 05 de abril de 2011, tendo como fonte o banco de dados do SIOPE.

O período analisado abrange de 2005 a 2009. O ano de 2010 não constará da análise, pois o preenchimento dos dados no SIOPE é anual e o prazo para transmissão dos dados é 30 de abril para os Municípios e 31 de maio para Estados e DF, de acordo com o disposto no art. 51 § 1º, I e II da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

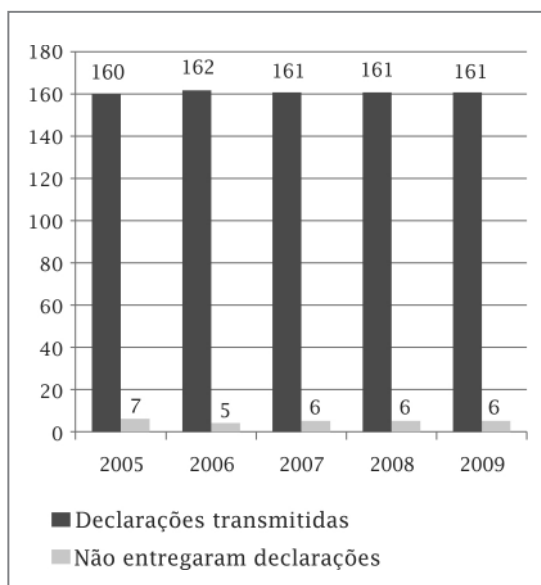
### 4 RESULTADOS

A presente seção procura analisar a evidenciação e transparência dos recursos aplicados na educação pública pelos 167 municípios do Rio Grande do Norte, a partir do ano de 2005, quando o SIOPE passou a receber os dados das prefeituras até o ano de 2009, ilustrando sobre o percentual mínimo aplicado na Educação e ainda abordando o que deixou de ser aplicado.

Os dados abaixo foram analisados a partir dos relatórios de “municípios transmitidos por UF” e “municípios que não transmitiram” na página do SIOPE. O gráfico 1 ilustra o total de municípios que tiveram suas declarações transmitidas por período nos anos de 2005 a 2009, bem como o total dos que não entregaram suas informações orçamentárias.

O Gráfico 1 demonstra que, no ano de 2005, 160 municípios transmitiram suas informa-

ções, em 2006 esse número aumentou para 162, tendo uma pequena queda em 2007, para 161, permanecendo esse número em 2008 e 2009, cumprindo, assim, a obrigatoriedade da prestação de contas e apresentando transparência na sua gestão.



**Gráfico 1** - Totais de municípios transmitidos por Situação e Período de 2005 a 2009.

Fonte: SIOPE 2005 a 2009

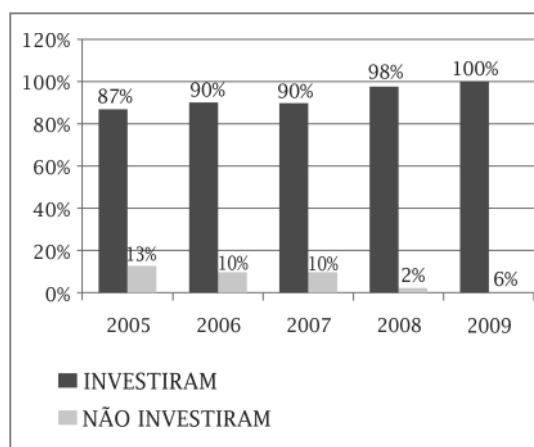
Para a condição de não entregaram a declaração, o gráfico ainda mostra que no ano de 2005 o número de municípios que não entregaram a declaração ao SIOPE foi num total de 7, representando um percentual de 4,19%. No ano seguinte o número de municípios que não transmitiram seus dados caiu para 5 e voltou a crescer no ano de 2007, mantendo-se igual a 6 o total de municípios que não entregaram suas declarações nos anos de 2008 e 2009. Destaque-se que os municípios de Guamaré, Paraú e Tibau não transmitiram suas declarações em qualquer dos períodos analisados.

Agora será apresentada uma análise dos municípios que não aplicaram o mínimo exi-

gido por Lei, através dos Relatórios resumidos da Execução Orçamentária - RREO contidos na página do SIOPE.

Conforme já comentado anteriormente, segundo o art. 212 da Constituição, a união é obrigada a aplicar, em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) 18% da receita líquida dos impostos; estados, Distrito Federal e municípios, 25%, somadas as transferências constitucionais decorrentes da repartição de receita dos impostos previstas nos artigos 153 (§ 5º) e 157 a 159 da Constituição, deduzidas as transferências realizadas a título de repartição tributária.

Diante do exposto, o gráfico 2 demonstra que, no ano de 2005, dos 160 municípios que transmitiram suas informações, 13% deles não cumpriram com o que é determinado na constituição e não aplicaram o percentual mínimo na educação. Em 2006, o percentual diminuiu para 10% e permaneceu em 2007. Em 2008 o percentual diminuiu significativamente para 2% e, em 2009, dos 161 municípios que transmitiram suas informações, nenhum deles deixou de investir o percentual mínimo exigido.



**Gráfico 2** - Percentual dos municípios que cumpriram e não cumpriram o percentual mínimo do Artigo 212 da CF/88 nos anos de 2005 a 2009.

Fonte: SIOPE 2005 a 2009

Agora será descrito ano a ano o montante que deixou de ser aplicado na educação, calculado pela receita líquida.

No ano de 2005, 21 municípios deixaram de aplicar o percentual mínimo na educação. Um total de R\$ 6.314 (seis milhões, trezentos e quatorze mil reais) deixou de ser aplicado na educação no ano de 2005. Grande destaque para o município de Frutuoso Gomes, que aplicou o menor percentual durante o ano (11,42%), e para o município de Parnamirim, que deixou de aplicar a maior quantia, R\$ 2.101 (dois milhões cento e um mil reais).

Em 2006, 16 municípios não aplicaram o mínimo, destaque para Pedra Preta e Taipu, que tiveram o menor percentual investido, e para Mossoró com o maior montante não aplicado R\$ 1.717 (hum milhão, setecentos e dezessete mil reais). Naquele ano o montante foi de R\$ 5.741 (cinco milhões, setecentos e quarenta e um mil reais), que deixaram de ser investido na Educação.

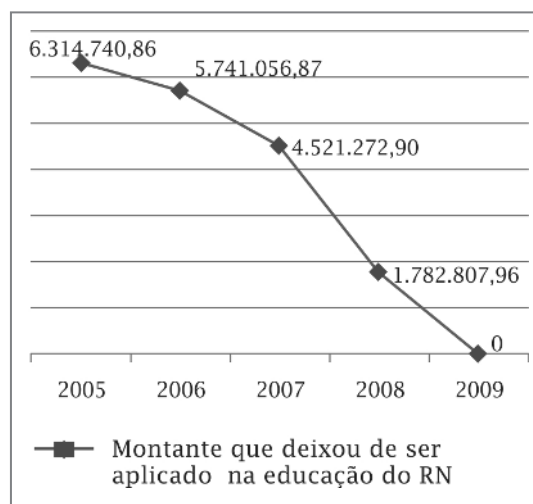
No ano de 2007 a quantidade de municípios permaneceu igual a 2006, um total de 16, entre eles o município de Bento Fernandes, que teve o menor percentual investido na educação durante todo o período analisado (4,35%). O ano de 2007 teve um montante de R\$ 4.521 (quatro milhões, quinhentos e vinte e um mil reais) que não foram aplicados.

Em 2008, 4 municípios não aplicaram o mínimo, somando um montante de R\$ 1.782 (hum milhão, setecentos e oitenta e dois mil reais). E em 2009 todos os municípios aplicaram o percentual mínimo exigido.

O gráfico 3 mostra a evolução do montante que deixou de ser aplicado na educação nos anos de 2005 a 2009.

Como se observa em 2005 totalizou-se um montante de R\$ 6.314 (seis milhões, trezentos e quatorze mil reais), maior valor de todo o período analisado, com leve queda em 2006 para R\$ 5.741 (cinco milhões setecentos e quarenta

e hum mil reais). Em 2007 esse valor caiu para R\$ 4.521 (quatro milhões, quinhentos e vinte e um mil reais) e continuou em declínio em 2008, até que em 2009 todos os municípios que transmitiram suas informações aplicaram o mínimo exigido na legislação.



**Gráfico 3** - Evolução do montante que deixou de ser aplicado na educação do RN.

Fonte: SIOPE 2005 a 2009.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo abordou a evidenciação da aplicação dos recursos na educação pública nos municípios do Rio Grande do Norte, abordando os princípios de *disclosure* e *accountability* nas prestações de contas desses municípios e também enfocou os recursos que deixaram de ser aplicados.

Pelo sistema informatizado de coleta de dados da educação o SIOPE, fonte do presente artigo, foi feita uma investigação sobre a importância dada pelos 167 municípios que compõem o estado do Rio Grande do Norte a tais princípios acima, por meio dos relatórios de situação de entrega dos municípios, que apontam quais deles transmitiram suas informações, e do Relatório Resumido da Execução orçamentária - RREO, que continha o percen-

tual destinado à educação de 2005 a 2009.

Buscou-se analisar primeiramente os municípios que deixaram de transmitir suas informações, infringindo assim o princípio de publicidade e consequentemente impossibilitando a evidenciação desejada. De 2005 a 2009, 10 municípios deixaram de transmitir suas informações para o SIOPE em pelo menos um dos anos analisados, acarretando infração grave contra a transparência na gestão pública, haja vista a sua obrigação em prestar contas do uso de recursos públicos.

A análise do percentual mínimo exigido teve como objetivo observar se as prestações de contas respeitavam o exigido, bem como o desempenho da *accountability*. Um total de 43 municípios não aplicou os recursos mínimos exigidos em pelo menos um dos anos analisados, correspondendo a 25,74% dos municípios do RN. Porém constatou-se uma diminuição com relação ao descumprimento do Art. 212 da CF, no decorrer do período.

Também a partir do estudo individual de cada município, foi possível analisar o percentual que deixou de ser aplicado na educação

pública do RN. Chegou-se a um montante de R\$ 18.359 (dezoito milhões, trezentos e cinquenta e nova mil reais), referentes à somatória dos valores encontrados nos anos de 2005 a 2009.

Por fim, conclui-se que apesar da *Accountability* e *Disclosure* dos municípios do RN terem melhorado progressivamente nos anos analisados, faz-se necessário que as informações sejam apresentadas de forma mais clara, favorecendo o exercício do controle social, e que os órgãos de fiscalização e controle externo investiguem os municípios que descumpriram os princípios aqui analisados, para apuração dos fatos ilegais, identificação dos responsáveis e quantificação do dano causado aos direitos do cidadão.

Esse artigo não teve a intenção de exaurir todo o tema, por isso recomenda-se que outras pesquisas sejam realizadas no segmento, fazendo-se necessário um estudo dos municípios que não transmitiram suas informações e que não cumpriram o mínimo exigido, bem como uma análise de qualificação dos recursos públicos aplicados na educação.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Finanças públicas, democracia e accountability**. Aldeia Jurídica. 2006.
- AKUTSU, L. **Portais de Governo no Brasil: accountability e democracia delegativa**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, X, 2005, Santiago, Chile. Anais... CLAD, 2005.
- AMARAL, M. S. **Accountability, governo local e democracia: investigação em portais municipais do estado da Bahia**. 134 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.
- BRAGA, Lamartine Vieira et al. O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 59, n.1, p.5-21, jan./mar. 2008.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** - 1988. Brasília: Senado.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2001 - Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 21 jun. 2007.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 26 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 27833-27841, 23 dez 1996.

CAMPOS, Bruno Cesar; CRUZ, Breno de Paula Andrade. Impactos do FUNDEB sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. **Rev. Adm. Pública [online]**. 2009, vol.43, n.2, pp. 371-393. ISSN 0034-7612.

CENEVIVA, Ricardo, FARAH, Marta Ferreira Santos. Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, II, 2006, São Paulo. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2006.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. **CGG – Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 12 n. 3, p. 103, 2009.

DIAS, C. **Grupo focal**: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas. Nov. 1999. 16p.

FARAH, Maria Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio Gomes de. (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GALLON, A. V. BEUREN, I. M. Análise do conteúdo da evidenciação nos Relatórios da Administração das empresas participantes dos níveis de governança da Bovespa. **CGG – Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 10, n. 2, p. 14, 2007.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

IUDÍCIBUS, S. **Teoria da contabilidade**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, São Paulo, ano 24, n.1, p.50-72, jan./mar. 2004.

MENEZES, G. A. F. de. **A construção da política de governo eletrônico na Bahia e análise do grau de maturidade de sítios de secretarias de governo**. 193 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

MONTEIRO, Y. D. P. **Breves anotações sobre disposições da Lei Complementar nº 101**. In Quadros, C. (Org.). **Responsabilidade Fiscal: estudos e orientações - Uma primeira abordagem**. São Paulo: NDJ. 2001.

MOTA, A. C. Y. H. de A. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. 250 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política, São Paulo, 2006.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.4, p.679-98, jul./ago. 2006.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cad. EBAPE.BR [online]**. 2011, vol.9, n.1, pp. 116-138. ISSN 1679-3951.

RIBEIRO FILHO, J. F.; LOPES, J. E. G.; ALMEIDA, L. B. A.; PEDERNEIRAS, M. M. M.; RIBEIRO, M. T. J. B. Características da personalidade de estudantes de ciências contábeis: Análise do conhecimento baseado no Modelo Myers-Briggs Type Indicator (MBTI). **CGG – Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 13, n. 2, p. 51, 2010.

SILVA, S. M. B. Evidenciação contábil de Instituições Bancárias no Brasil. **CGG – Contabilidade, Gestão e**

**Governança**, v. 1, n. 2, p. 62, 1998.

Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. Disponível em [www.fnde.gov.br/index.php/sistemas-siope](http://www.fnde.gov.br/index.php/sistemas-siope): Acesso em: 15. MAR. 2011.

SOBREIRA, Rogério; CAMPOS, Bruno Cesar. Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: Uma avaliação regional dos resultados do Fundef. **Rev. Adm. Pública [online]**. 2008, vol.42, n.2, pp. 327-346. ISSN 0034-7612.

ZANI, Felipe Barbosa. Em busca de informações nas câmaras municipais: uma análise do controle social exercido por grupos de acompanhamento do Legislativo. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, XI, 2009, Salvador. **Anais...** Salvador: Ciags/UFBA, 2009.

**Artigo Recebido em:** 3 de junho de 2011.

**Artigo Aprovado em:** 20 de julho de 2011.

#### **ENDEREÇO DOS AUTORES**

**Dalliane Vanessa Pires Andrade**

dallianevanessa@yahoo.com.br

**Natália Veloso**

nataliaveloso@hotmail.com

**Hélio Roberto Hékis**

hekis1963@gmail.com

**Fernanda Cristina Barbosa Pereira Queiroz**

fernandacbpereira@yahoo.com.br

**Jamerson Viegas Queiroz**

jvqjamerson@yahoo.com.br