



**MESTRADO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS
PÚBLICAS**

SAULO BAQUEIRO CEREJO

**A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO
DA BAHIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS NO
PERÍODO DE 2014-2019**

Salvador
2021

SAULO BAQUEIRO CEREJO

**A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO
DA BAHIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS NO
PERÍODO DE 2014-2019**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS - Universidade Salvador, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Augusto de Oliveira Monteiro.

Salvador
2021

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da
Universidade Salvador UNIFACS

Cerejo, Saulo Baqueiro

A atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia em políticas públicas educacionais municipais no período de 2014-2019./ Saulo Baqueiro Cerejo. - Salvador, 2021.

213 f.: il.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS Universidade Salvador, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Augusto de Oliveira Monteiro.

1. Educação. 2. Políticas Públicas. I. Monteiro, Augusto de Oliveira, orient. II.
Título

CDD: 370

SAULO BAQUEIRO CEREJO

A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA
BAHIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS NO PERÍODO
DE 2014-2019

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em
Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS Universidade Salvador como
parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre, aprovada pela seguinte banca
examinadora:

Augusto de Oliveira Monteiro – Orientador _____
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA
UNIFACS Universidade Salvador

Rodolfo Mário Veiga Pamplona Filho _____
Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
UNIFACS Universidade Salvador

Dirley da Cunha Júnior _____
Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
- PUC/SP
Universidade Católica do Salvador (UCSAL)

Salvador, 26 de maio de 2021.

Agradeço à minha paciente esposa, Renata, e à minha querida filha, Marina, pelo tempo de convivência que desviei para realizar esta pesquisa. Amo vocês e obrigado pelo incentivo diário nos momentos cruciais.

AGRADECIMENTOS

Reservo este espaço para agradecer ao meu orientador, Prof. Dr. Augusto de Oliveira Monteiro, pela frequente disponibilidade e atenção para solver minhas dúvidas e me guiar no caminho da conclusão deste trabalho. Agradeço pela valiosa contribuição ao bom desempenho desta pesquisa, bem como por ser o guia para este trabalho possuir efetividade para contribuir com a realidade do controle externo na realidade dos Municípios do Estado da Bahia.

Agradeço aos colegas servidores do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia por permitirem o debate de ideias do qual nasceu o interesse pela pesquisa acerca da relação entre controle externo e educação pública de qualidade. Agradeço aos membros do Ministério Público de Contas que oficiam Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, em especial a Dra. Camila Vasquez Gomes Negromonte e ao Dr. Danilo Diamantino Gomes da Silva, a primeira por me acolher nesta instituição de defesa da sociedade civil, permitir um novo caminho profissional e plantar a semente da defesa da educação, e ambos pela participação ativa no compartilhamento de suas ideias e impressões a respeito do controle externo e a concreção de direitos sociais.

Agradeço aos servidores do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, especialmente ao Auditor Substituto Alex Cerqueira de Aleluia e a Maira Oliveira Noronha, por me franquearem acesso aos dados do programa “Educação é da Nossa Conta” e compartilharem as experiências obtidas na execução da árdua tarefa.

Desejo igualmente agradecer a todos os meus colegas do Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas pela amizade e companheirismo em todos os momentos.

Por último, quero agradecer à minha família por me ensinarem o caminho do estudo, dedicação e resiliência, e por poder realizar um sonho de concluir um mestrado.

RESUMO

O direito à educação de qualidade foi garantido à população pela Constituição Federal de 1988, entretanto, passados trinta e dois anos desta promessa, é notória a crise de acesso a uma educação pública de qualidade. A reversão deste quadro é objetivo do atual Plano Nacional da Educação ao prever vinte metas a serem atingidas até o ano de 2028. Entretanto, a concreção de direitos sociais prestacionais depende da existência de recursos financeiros, o que dificulta o atendimento da promessa do legislador constitucional de efetivo acesso à miríade de direitos sociais garantidos à população, todos de custo elevado, máxime quando ao gestor público é possível hastear a bandeira da reserva do possível reforçada pelas atualizações realizadas na LINDB. O assunto torna-se sensível quando se visualiza que metas sensíveis ao Plano Nacional da Educação encontram-se sob a competência dos municípios, entes que não possuem, via de regra, a mesma capacidade de atuação dos entes federados mais instrumentalizados. Portanto, o gasto público deve se voltar a ser realizado com qualidade, cenário no qual o controle externo deve impactar o arranjo institucional com os entes municipais para fomentar os dispêndios municipais de forma eficiente, eficaz e econômica de modo a criar condições favoráveis à política educacional mais eficiente a implementar as vinte metas do PNE.

Palavras-Chave: Direito à educação, reserva do possível, governança, controle externo, PNE.

ABSTRACT

The Constitution of the Federative Republic of Brazil granted for all its citizens the right to access a public education of quality; however, after thirty-two years of this promise, the crisis of access to acceptable education quality is notorious. The reversal of this situation is the objective of the current National Education Plan by predicting twenty goals to be achieved by the year 2028. The realization of social benefits rights depends on the existence of financial resources, which makes it difficult to fulfill the promise of the constitutional legislator when considering the myriad of social rights guaranteed to the population. In this context, the flag of contingency reserve is hoisted by public administrations, which were reinforced by the updates carried out at LINDB in this trench. The matter becomes sensitive when one sees that sensitive goals to the National Education Plan are under the competence of the municipalities local government, entities that do not, as a rule, have the same capacity to act as the most instrumentalized federated entities. In this scenario, external control institutions must impact the institutional arrangement with municipal entities to promote municipal expenditures in an efficient, effective and economic way in order to create favorable conditions for a more efficient educational policy to implement the twenty goals of the PNE.

Keywords: Education right, contingency reserve, governance, neoinstitucionalismo, external controle, PNE.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Classificação de faixas - IEGM	143
Figura 2 - Índice IEGM – Bahia - 2015.....	144
Figura 3 - Questões validadas por dimensão.....	147
Figura 4 - Índices IEGM Bahia - 2017.....	148
Figura 5 – Números relevantes do projeto Educação que faz a diferença na Bahia.....	149
Figura 6 - Aplicação de limites constitucionais – Ex. Financeiro de 2013.....	155
Figura 7 - Aplicação de limites constitucionais – Ex. Financeiro de 2014.....	155
Figura 8 - Prestações de contas Prefeituras – exercício 2015 - Aplicação de limites constitucionais	156
Figura 9 - Aplicação de limites constitucionais – Exercício Financeiro de 2016	156
Figura 10 - Prestações de contas Prefeituras - Aplicação de limites constitucionais.....	156
Exercício Financeiro de 2017	156
Figura 11 - Prestações de contas Prefeituras - Aplicação de limites constitucionais.....	157
Exercício Financeiro de 2018.....	157
Figura 12 - Formato do tópico "Educação" em análise pelo TCM-Ba - 2014 a 2019.....	158
Figura 13 - Primeira manifestação a respeito de notas - Exercício de 2018	160
Figura 14 - Formato adotado em 2019	161
Figura 15 - Formato adotado em 2019	161
Figura 16 - Formato adotado em 2019	162
Figura 17 - Formato adotado em 2019 em relação ao Piso Nacional do Magistério	162

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	22
2.1 CONTROLE EXTERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	24
2.1.1 Poder e Controle.....	24
2.1.2 Controle externo.....	27
2.1.2.1 Sistemas de controle externo	29
2.1.2.2 Funções do controle externo	31
2.1.2.3 Controle externo no Brasil	35
2.1.2.4 Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.....	41
2.1.2.5 Controle externo e Administração Pública	42
2.1.2.6 Controle externo e Administração Pública no Brasil.....	50
2.1.2.7 Controle externo, controle de políticas públicas, educação de qualidade, governança e ciclo de políticas públicas	56
2.2 CONTROLE EXTERNO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	64
2.2.1 Atuações de Tribunais de Contas no Brasil em direitos sociais.....	68
2.2.2 Principais críticas ao controle externo de políticas públicas e a realidade dos Tribunais de Contas	69
2.3 FINALIDADE SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E MÉTODOS.....	80
2.3.1 Modelos de análise de políticas públicas	85
2.3.2 Linhas de avaliação de políticas públicas.....	103
2.3.3 Políticas públicas e Auditoria Governamental Operacional (NAGs 1000)	105
2.3.4 Limites à auditoria operacional	111
2.4 SALTO QUALITATIVO DO CONTROLE EXTERNO E NOVO FUNDEB.....	116
3 METODOLOGIA	123
4 RESULTADOS DA PESQUISA.....	127
4.1 MEDIDAS ADOTADAS PELO TCM-BA PARA AVALIAÇÃO DOS GASTOS E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS	128
4.1.1 Plano normativo do tema “educação” no TCM-BA	128
4.1.2 Atuação do TCM-BA no tema “educação” - auditorias e inspeções e respostas a consultas formais	141
4.1.3 Prestações anuais de contas	154

4.1.4 Impressões dos servidores da instituição	164
4.2. Modelo de avaliação empregado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia em gastos e políticas públicas educacionais.....	168
4.3 EVOLUÇÃO DOS ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL (NOTAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA).	172
4.4 ATUAÇÃO DO TCM-BA PELOS MODELOS DE ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	176
5 CONCLUSÕES.....	182
REFERÊNCIAS.....	190
APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista Estruturada.....	196
APÊNDICE B - Questionário para as Prefeituras Municipais	199
APÊNDICE C - Notas da Educação Básica - evolução histórica	202

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 possui um espírito nitidamente protetivo e garantista, o que é revelado pela redação do seu art. 1º, o qual elege, como fundamentos da República, a cidadania (inciso II), a dignidade da pessoa humana (inciso III) e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inciso IV), cujo objetivo maior é “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, conforme seu art. 3º, inciso IV (BRASIL, 1988).

O legislador constitucional pátrio estabeleceu um extenso rol de direitos fundamentais no art. 5º da Constituição Federal, sem olvidar as demais garantias e direitos fundamentais que se encontram em dispositivos esparsos no corpo do texto constitucional. Deve ser destacado, dentre estes, o art. 6º, que trata dos direitos sociais, e o que mais a este trabalho interessa, o art. 205, que abrange o direito à educação de qualidade.

O art. 6º da Constituição Federal¹ qualifica o direito fundamental à educação em um grau elevado, tratando-o como direito social, visto que sua efetiva prestação com qualidade e acesso universal concretiza a cidadania² e a dignidade da pessoa humana ao tempo em que promove o bem de todos, atingindo um dos pilares e finalidades da República Federativa do Brasil³.

Adentrando no âmago deste direito social, o art. 205 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) assevera que “A educação, 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

¹ Art. 6º. São direitos sociais a **educação, a saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

² No contexto, cidadania é empregado em conceito mais amplo, não se restringindo à capacidade de votar e ser votado.

³ Art. 1º, III, e art. 3º, IV.

qualificação para o trabalho”, direito posteriormente detalhado nos artigos 206 a 214 do texto constitucional.

Nota-se a preocupação da Constituição Federal na concretização deste direito pela existência de dispositivos de comando concreto e previsão de gasto mínimo de receitas dos entes federados em ações, programas e projetos de manutenção e desenvolvimento da educação, a teor do art. 212 da Constituição Federal. Conforme o dispositivo em questão, a União Federal aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Estes dispositivos constitucionais revelam a visão do legislador constitucional originário de determinar a efetiva prestação, pelo poder público, de educação de qualidade como caminho para construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Todavia, é notório que apesar do texto constitucional comemorar, em 2020, 32 (trinta e dois) anos de seu advento, ainda não se observa o atendimento, mínimo que seja, do fundamento da república da plena dignidade da pessoa humana e a construção de sociedade livre, justa e solidária. Segundo os dados do PISA 2018 (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes)⁴, divulgado pela OCDE, o Brasil alcançou o 57º lugar em leitura, atingindo 413 pontos, cuja média da OCDE é 487. Em matemática, o país ocupa o 70º lugar com 384 pontos; a média na OCDE foi 489; por fim, em ciências, o Brasil alcançou o 64º lugar, sendo o indicador brasileiro de 404 pontos – a média da OCDE é 489 pontos. Com estes resultados, o Brasil ocupa a 54ª posição geral.

O contexto brasileiro é bem representado do índice de Gini⁵, construído com dados do Banco Mundial. Em 2019, o Brasil obteve coeficiente 0,543 em 2019, uma leve

⁴ Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa/resultados>

⁵ Quanto mais perto de 1, maior a desigualdade social.

queda em relação a 2018 (0,545), porém ainda ocupando o 78º lugar, atrás de países como Irã e México. Carlos Eduardo Frazão e Raphael Carvalho da Silva (2017, p.102) destacam que, ao final da década de 1980 e início dos anos 90, este mesmo índice registrou valor altíssimo de 0,607 e “foi nesse contexto de profunda desigualdade social - mas também de intensa mobilização democrática - que a sociedade brasileira fez a opção política pelo Estado do bem-estar social robusto consignado no texto constitucional”.

Portanto, o panorama observado no início da terceira década do século XXI é contrário ao desejado nos idos de 1988, eis que a pobreza e marginalização não foram erradicadas pelo Estado Brasileiro, encontrando-se a sociedade estratificada em profunda desigualdade social, além da ausência da prestação de educação de qualidade de forma geral. Em contraste, as administrações públicas têm conseguido atingir o gasto mínimo constitucionalmente exigido em manutenção e desenvolvimento da educação e, assim, obtido a aprovação de suas prestações anuais de contas pelos órgãos de controle externo. Nota-se que existe uma disparidade entre o mundo representado em avaliação formal das gestões públicas e a realidade da população brasileira, eis que ainda persistem deficiências e precariedades no gozo dos direitos sociais pela maioria da população brasileira.

O Ministro Augusto Nardes (2018, p.134) expõe a reflexão que a correção dos desvios e precariedades da gestão pública brasileira perpassa pela construção de modelo que estruture a organização e forma de atuação do Estado, responsável pela execução das políticas públicas, o que perpassa pela existência de boa governança. No entender do eminente Ministro do TCU, a administração pública brasileira, de uma forma geral, ainda é órfã de boa governança.

As palavras do Ministro Augusto Nardes apenas refletem um estado geral de crise de efetividade de direitos sociais, situação reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 ao declarar que estamos em um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI). Não se pode perder de vista, ainda, outro *leading case* do Supremo Tribunal Federal a respeito do

diálogo entre a necessidade de concreção dos direitos sociais e a reserva do possível, em que foi declarado que a inércia governamental não pode comprometer a integridade e a eficácia constitucional - Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45.

A lavra do Ministro Augusto Nardes indica a necessidade da existência de métodos e sistemas de controle como forma de fiscalizar a conduta de quem possua as rédeas do poder estatal, sob pena da concreção de abusos, a fim de resguardar a coisa pública, o erário, como característica central dos regimes republicanos.

Na seara do controle da *res publica*, existe uma ligação umbilical entre a formação do Estado e forma, momento e tipo de controles exercidos, especificamente se existirão controles internos, externos ou ambos; se o controle será feito previamente à realização da despesa ou concomitantemente, ou até mesmo posteriormente. Esta formação ainda determinará a extensão do controle externo exercido de modo que seja limitado à legalidade e conformidade à legislação vigente, ou se será exigido do gestor público a demonstração da eficiência, efetividade, eficácia e economicidade das políticas públicas adotadas e executadas, mediante diversos instrumentos, como a realização de auditorias de cunho operacional.

Em um contexto em que a concretização do acesso à educação de qualidade depende de atuação positiva e concreta dos poderes públicos das três esferas federais, e dos demais órgãos especiais que compõem o caldo federativo brasileiro, o molde teórico estatal do controle externo vigente participa como elemento fundamental de influência em políticas públicas educacionais em qualquer dos momentos do denominado “ciclo de política pública”, este comumente desmembrado nas etapas de formulação, execução, avaliação e monitoramento e revalidação ou extinção da política pública.

A atuação do controle externo limitado ao controle de legalidade ou avançando para enxergar a eficiência, efetividade, eficácia e economicidade de políticas públicas educacionais, dependerá do estágio de evolução da Administração

Pública como um todo, sendo possível afirmar pela existência de relação umbilical entre o ente formulador da política pública e os órgãos de controle.

Em outras palavras, o arranjo institucional em que inseridos o ente público formulador da política pública e os órgãos de controle influenciará na qualidade da política pública elaborada e executada. Logo, o contexto de formulação pode ser fortemente influenciado por uma atuação dialógica entre controle externo e ente controlado, em relação mais arrojada em relação à análise da qualidade do gasto público, como componente positivo para a formulação de políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas, compondo um ecossistema próspero para o ciclo de políticas públicas.

Com efeito, as dimensões de análise de políticas públicas perpassam pelo modelo institucional jurídico e administrativo vigente e os atores que nele atuam de forma inter-relacional, os quais refletem fortemente no resultado da atuação estatal - política pública. Portanto, a formulação de uma política pública sofre influência do arranjo societal e administrativo em que foi gerada e na qual ocorre seu ciclo de alimentação e reformulação.

Partindo desse pressuposto, revela-se necessário que o arranjo institucional em que inseridos os entes públicos seja influenciado pelo controle externo de modo a impactar de forma positiva o ciclo de políticas públicas educacionais, especialmente porque a viabilidade de políticas públicas depende de recursos públicos que são escassos, entrando em cena o controle externo de modo a fomentar o melhor uso dos recursos públicos.

É certo que as Cortes de Contas “foram erigidas a uma categoria incumbida do zelo para que fossem observadas regras para a transparência e gestão fiscal responsável” (KABBAS, 2008, p.29), mas seu papel institucional foi fortalecido como “tutor da segurança dos direitos fundamentais, uma vez que se reconhece a essencialidade do equilíbrio das finanças públicas como garantidor da integridade desses direitos” (ZIMLER, 2001, p. 14 apud KABBAS, 2008, p.29). Nesta linha, segundo Ricardo Lobo Torres (2000, p.378), “o controle de legitimidade exige também o controle

de gestão, a análise de resultados e a apreciação da justiça e do custo/benefício, a ver se o cidadão realmente obtém a contrapartida do seu sacrifício econômico”.

Por outro lado, não se pode olvidar a existência de fervorosos debates a respeito dos limites e possibilidade do controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil. Todavia, deve ser deixado claro que o movimento de vanguarda no controle heterônomo de políticas públicas é multidimensional e liga-se à aplicação concreta de regras constitucionais definidoras de direitos sociais, motivo pelo qual é seguro tratar como premissa realista que os órgãos incumbidos do controle dificilmente venham a retroceder na postura interventiva e ativista (FRAZÃO; SILVA, 2017, p.101).

Este é o caso do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia que aderiu, recentemente, ao programa “Educação é da Nossa Conta”, cujo mote é contribuir na busca pela melhor efetividade da aplicação dos recursos públicos de modo a alcançar os objetivos e metas das políticas públicas educacionais.

Neste contexto, o presente trabalho pesquisou como a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia influenciou e retroalimentou o ciclo das políticas públicas educacionais elaboradas pelos Municípios do Estado da Bahia, ou seja, se a atuação do TCM-Ba foi eficaz em melhorar o ambiente institucional em que geradas as políticas públicas educacionais dos municípios baianos, com reflexo no avanço da oferta de educação pública de qualidade.

A hipótese primária é que a forma de atuação do controle externo na avaliação do gasto em manutenção e desenvolvimento da educação influencia diretamente tanto a formulação quanto a execução das políticas públicas pertinentes, de modo que uma atuação positiva e efetiva deve retornar um impacto positivo na elaboração de melhores políticas públicas educacionais.

Com efeito, através da execução de rotinas e planos de fiscalização de cunho operacional e voltados à educação com foco em cumprimento de metas e efetiva obediência aos planejamentos da Administração Pública - LOA, PPA e LDO - o controle externo fomenta a alteração do arranjo institucional estabelecido de modo a

arejar a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas educacionais.

A hipótese secundária é que o emprego do critério formal-contábil de análise dos gastos em educação de forma estanque por exercício, a saber, a verificação da aplicação de 25% da Receita Corrente Líquida de um ente municipal em ações, programas e projetos considerados como manutenção e desenvolvimento da educação, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, não privilegia um arranjo institucional que culmine em prestação de educação pública com qualidade.

Faz-se necessário perquirir se a análise de gastos em desenvolvimento e manutenção do ensino com foco no conjunto de ações de médio e longo prazo, verificando o atendimento dos fundamentos constitucionais e metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento, sem compartimentalizar os exercícios financeiros e sua prestação de contas como estanques e dissociados entre si, pode impactar de forma positiva na elaboração de melhores políticas públicas no campo da educação.

O referencial teórico para esta pesquisa será constituído, inicialmente, por autores que analisaram e discutiram modelos de gestão pública e tipos de controle externo e correlatas funções, inclusive o avanço pela fronteira dos limites e possibilidade de controle externo de políticas públicas pelos Tribunais de Contas, para, após, investigar a relação do controle externo e o ciclo de políticas públicas, em especial como a atuação do controle externo pode influenciar na elaboração, reformulação e extinção de políticas públicas. Em seguida, o referencial toma por base os modelos de análise e avaliação de políticas públicas, expondo as principais linhas gerais e modelos que podem ser utilizados para entender os problemas públicos de forma mais precisa e possibilitar a colocação em prática de instrumentos aptos a permitir o avanço das Cortes de Contas no controle externo de políticas públicas.

Existe relevância social na pesquisa em função de que seus resultados podem servir de norte para uma atuação dos órgãos de controle externo em sua relação com os entes submetidos à sua jurisdição, além de possibilitar o fomento de arranjo institucional positivo à formulação de políticas públicas que tenham aptidão de dar

acesso à efetiva prestação de serviços de educação, seja na quantidade de acesso, seja na qualidade da educação fornecida.

Isto posto, objetivo geral é analisar como e se a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia influenciou e retroalimentou o ciclo das políticas públicas educacionais elaboradas pelos Municípios do Estado da Bahia, cuja pesquisa será limitada ao período temporal de 2014 a 2019, englobando o início de vigência do novo Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei Federal nº 13.005/2014.

Deste objetivo geral extraem-se os objetivos específicos de:

- a) identificar e analisar quais as medidas adotadas, seja de natureza regulamentar ou fiscalizatória, pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia para avaliação dos gastos e políticas públicas educacionais no período de 2014 a 2019;
- b) identificar e analisar qual o critério empregado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia para avaliação dos gastos e políticas públicas educacionais no período de 2014 a 2019;
- c) identificar a evolução dos índices de desenvolvimento da educação pública municipal a partir do modelo de atuação do controle externo baseado em critério formal-contábil de análise dos gastos e
- d) analisar se a atuação do TCM-Ba, na seara educacional, influenciou o ciclo de políticas públicas educacionais.

A metodologia empregada para atingir os objetivos específicos propostos foi a pesquisa descritiva, por intermédio do estudo de caso da instituição eleita como referência, no caso o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, como referido no objetivo geral anunciado.

Foram utilizados como métodos de investigação a análise documental do acervo de pareceres prévios, deliberações, resoluções, respostas a consultas formais e pareceres normativos emitidos pela instituição em referência. Ademais, foram realizadas entrevistas estruturadas e à distância com servidores componentes do

programa “Educação é da nossa conta”, além de dois Procuradores de Contas atuantes junto à instituição.

A avaliação mediante entrevista buscou obter respostas a questionamentos pertinente a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia em eventual influência na alteração da atuação do Município no campo de políticas públicas educacionais, bem como tentou identificar qual o critério adotado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia para avaliação dos gastos e políticas públicas educacionais no período de 2014 a 2019, em sua percepção. Ademais, foi perquirido se o conjunto normativo editado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (pareceres prévios, deliberações, resoluções e pareceres normativos emitidos pela instituição) alterou a atuação dos municípios no campo educacional.

A próxima seção abordará definições e conceitos de controle externo e sua relação com modelos de gestão pública para, em seguida, adentrar aos modelos conceituais de análise de políticas públicas, modelos de avaliação de políticas públicas e sua correlação com o controle externo e o reflexo no ciclo de políticas públicas. Serão abordados, ainda, a possibilidade de controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas, limites à auditoria operacional e o impacto do advento da Lei nº 13.655/2018 e do novo FUNDEB sobre o controle externo.

A primeira subseção será iniciada com a exposição de conceitos inerentes a poder e controle, o controle externo e sua relação com os modelos de gestão pública, abordando a evolução histórica dos sistemas de gestão pública e de controle externo, além da delimitação desses conceitos na realidade brasileira. A subseção ainda abarca a exposição das funções realizadas pelos órgãos de controle externo e os modelos existentes de controle externo - anglo-saxão ou de auditorias gerais e romano-germânico - e suas características, bem como os tipos de controle externo em função do momento de sua realização. Expor-se-á a evolução do controle externo no Brasil e o atual panorama dos Tribunais de Contas no Brasil, bem como a relação entre o controle externo e o ciclo de políticas públicas. Por fim, será abordada a relação entre

controle externo, direito à educação de qualidade que deve ser concretamente alcançado pelo Estado Brasileiro, governança pública e arranjos institucionais.

A segunda subseção abordará a possibilidade de controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas, com exposição de casos concretos de atuação proeminente do controle externo em concreção de direitos sociais e as principais críticas a este movimento do controle externo, com exposição da situação dos Tribunais de Contas em relação a tais críticas.

A terceira subseção buscará conceituar políticas públicas e modelos de análise e avaliação existentes. Após, será analisado o conceito de ciclo de políticas públicas e suas etapas. Por fim, serão analisadas espécies de auditorias que podem ser empregadas pelos Tribunais - auditorias de legalidade e operacional. Será objeto de exposição os limites à auditoria operacional.

Por fim, a quarta subseção enfrentará conceitos pertinentes ao entrelaçamento de arranjos institucionais, governança pública e educação de qualidade no quadro hipotético de adoção de auditorias operacionais no trato avaliativo de políticas públicas educacionais, e o avanço pela fronteira do controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas e concreção dos Direitos Sociais, além do impacto do advento da Lei nº 13.655/2018 e do novo FUNDEB sobre o controle externo.

A segunda seção apresentará a metodologia empregada nesta pesquisa, enquanto a terceira seção exporá os resultados da pesquisa empreendida, com a conclusão ocupando a quarta seção.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A pesquisa buscará correlacionar a evolução dos modelos de gestão pública e controle externo, especificamente no âmbito brasileiro, bem como tratar a respeito do problema da atuação do controle externo na concretização do direito social à educação de qualidade. Em seguida, serão analisados os principais modelos e teorias de análise e avaliação de políticas públicas para trazer luz ao entendimento de questões e consequências da relação entre o ciclo de políticas públicas e o controle externo, especialmente no arranjo institucional dele decorrente, com foco no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia e na seara de políticas públicas municipais educacionais.

Neste contexto, a definição dos modelos de gestão pública utilizará como referencial teórico os modelos propostos por Bresser Pereira (1998), a saber: (i) patrimonialista; (ii) burocrática e (iii) gerencial, sendo acrescentado o modelo denominado de gestão social ou Novo Serviço Público, desenvolvido por Denhardt e Denhardt (2007), como quarto modelo da gestão pública.

A análise dos modelos de gestão pública passará pelo emprego dos modelos de “gramáticas políticas” de influência do arranjo institucional sobre políticas públicas pela formulação teórica de Edson Nunes (1997), que listou o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos como gramáticas políticas. Este marco teórico será acrescido das contribuições de Reisman e De Toni (2017), que acrescentam a autonomia inserida e a *accountability* como modelos de gramáticas políticas de influência do arranjo institucional.

Um passo adiante serão apresentados os principais argumentos e críticas a respeito da possibilidade de controle de políticas públicas pelos dos Tribunais de Contas na concreção de direitos sociais.

Em seguida será feita a análise da influência de fatores, internos e externos, na elaboração, reformulação e extinção de políticas públicas, mediante das teorias de análise de políticas públicas, confrontando os principais pontos fortes e fracos dos

modelos racionais e comportamentais, além dos modelos centrados no estado - institucionalismo e neoinstitucionalismo. Após, serão analisados dois modelos de avaliação de políticas públicas, a saber, as abordagens racionalista e argumentativa, expondo seus principais pontos e fraquezas para a conclusão a respeito da necessidade.

Este referencial teórico será alicerce na pesquisa se e quais fatores externos influenciam a formação e execução de políticas públicas, especialmente se o arranjo institucional formatado pela interação entre controle externo e entidades fiscalizadas formuladoras de políticas públicas gera efeitos no próprio ciclo de política pública.

Isto posto, partindo das premissas teóricas de análise e avaliação de políticas públicas pelos modelos que percebem a influência de fatores externos em seu ciclo, será verificado como o exercício das funções atribuídas ao controle externo, pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-Ba), influenciou o arranjo institucional existente entre si e os Municípios componentes de sua jurisdição e os efeitos na qualidade de educação prestada pelos entes fiscalizados.

Será ainda perquirido se existem e quais efeitos são produzidos na seara de educação pública e formulação de correlatas políticas em um ambiente institucional profícuo à efetividade em que ocorra a adoção da mescla de tais modelos pelo controle externo exercido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-Ba).

O referencial teórico da presente pesquisa foi estruturado em sete tópicos: evolução dos modelos de gestão pública e correlação com os tipos de controle externo; explanação a respeito de gramáticas políticas e a correlação de sua predominância com a influência do arranjo institucional sobre políticas públicas; debate a respeito do controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas; apresentação das teorias de análise de políticas públicas; exposição de análise dos modelos de avaliação de políticas públicas; o impacto do advento da Lei nº 13.655/2018 e do novo FUNDEB sobre o controle externo e análise da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios

do Estado da Bahia (TCM-Ba) no período de 2014-2019, período de vigência no atual Plano Nacional de Educação (PNE).

2.1 CONTROLE EXTERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1.1 Poder e Controle

A existência de uma república pressupõe a existência de controle daqueles que exercem as atividades em nome do Estado, eis que todo agente detentor de parcela do poder estatal deve prestar contas sobre o exercício da parcela que lhe coube, seja para averiguar a regularidade de sua conduta, seja para delimitar a extensão de sua conduta. A existência do controle pressupõe que quem tem em mãos o poder é levado a abusar dele, até encontrar algum limite, nas palavras do Barão de Montesquieu.

A visão do poder, quando vislumbrado de cima para baixo, é no sentido de concentrar-se e perpetuar-se, rejeitando qualquer ideia de ser controlado, haja vista a tendência do seu detentor a esperar dos dominados uma atitude de passividade, subserviência e aceitação. Isto posto, o fenômeno básico da democracia é o controle do poder, o que é feito pela sociedade, além de realizado pelo próprio poder (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.27).

Neste contexto, o controle possui a finalidade de ser mais uma ferramenta de garantia para que o Estado cumpra sua finalidade de realização do bem comum, afinal, a entidade estatal não é um fim em si mesmo, pois “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, conforme parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Augusto Nardes (2018, p.134) assevera que este dispositivo constitucional estabelece “a delegação originária da sociedade, o verdadeiro ‘principal’, para o Estado atuar na busca dos objetivos fundamentais definidos no art. 3º[...]”.

Logo, o Estado tem por finalidade precípua atender à razão natural da vida em sociedade e promover a realização das expectativas do homem em busca da felicidade comum (DEL VECCHIO, 1979, p.81 apud MATIAS-PEREIRA, 2012, p.27), eis que:

o Estado, em suas características e finalidade, tem por dever agir de acordo com a moral e a ética. O dever moral é a base do poder político, e este só se legitima no cumprimento daquele dever, visto que limita o exercício do poder político ao cumprimento da finalidade social do bem comum.

A etimologia de “controle” remonta ao francês *contre-rôle*, assim como a palavra medieval *contrarotulus*, com o significado de *contralista*, que significava, segundo Evandro Martins Guerra (2005, p.89):

segundo exemplar do catálogo de contribuintes, com base no qual se verificava a operação do cobrador de tributos, designando um segundo registro, organizado para verificar o primeiro. O termo evoluiu, a partir de 1611, para sua acepção mais próxima do atual, aproximando-se da acepção de domínio, governo, fiscalização e verificação.

Portanto, a ideia de controle casa com a superação de modelos estatais autoritários de modo a estabelecer os aspectos e limites da relação entre Estado e sociedade. Conforme palavras de Ana Carla Bliacheriene (2016, p.21-22):

os controles ‘do’ e ‘sobre’ o Estado sempre estiveram ligados à organização política e, por conseguinte, à sua organização econômico-financeira. Grandes transformações culturais e até revoluções sociais foram deflagradas por questões relativas à tributação e aos gastos governamentais, daí aferir-se a importância da compreensão de como o controle da *res publica* foi adquirindo novas feições com o passar do tempo e com as mudanças no marco teórico da administração pública no Brasil.

Bresser-Pereira (1998, p. 81) destaca que:

Um dos objetivos clássicos da administração pública é proteger o patrimônio público, é defender a *res publica* contra a sua captura por interesses privados. A democracia, por sua vez, é o regime político que torna possível essa defesa. [...] assistimos à emergência, no último quartel do século vinte, de um novo tipo de direito de cidadania: os ‘direitos republicanos’ – o direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja usado para fins públicos ao invés de ser capturado por interesses privados.

Segundo Luiz Henrique Lima (2016, p.3), na ciência da Administração, o controle é reconhecido como uma das funções administrativas essenciais, trazendo à baila, brevemente, que para os teóricos da teoria clássica da administração – Taylor e Fayol – o ciclo da administração compreendia planejar, organizar, dirigir e controlar. Para Chiavenato (2006, p.447 apud LIMA, 2016, p.3), o controle consiste na “função administrativa que monitora e avalia as atividades e os resultados alcançados para assegurar que o planejamento, a organização e a direção sejam bem sucedidos”. Destaca as seguintes fases do controle: estabelecimento de metas; observação do desempenho; comparação do desempenho com as metas estabelecidas e ação corretiva.

Segundo Hélio Saul Mileski (2003, p. 176), o controle é inerente ao Estado Democrático de Direito, obstando o abuso do poder por parte da autoridade administrativa, fazendo com que paute sua atuação em defesa do interesse coletivo, mediante fiscalização orientadora, corretiva e até punitiva. Lincoln Magalhães da Rocha (2004, p.124) entende o controle como constituído de um juízo, seguido, em caso negativo, de eventual medida, com forma impeditiva (ineficácia do ato), extintiva (anulação do ato) ou reparativa (sanção aos responsáveis). Luiz Henrique Lima (2016, p.4) assevera que o controle pode ser classificado, quanto ao objeto, em controle de legalidade, de mérito e de gestão.

O controle de legalidade “tem o seu foco na verificação da conformidade dos procedimentos administrativos com normas e padrões preestabelecidos” (LIMA, 2016, p.4), sem adentrar em análise de eficácia, efetividade e economicidade. Por sua vez, o controle de mérito “procede a uma avaliação da conveniência e da oportunidade das ações administrativas” (LIMA, 2016, p.4). Por fim, o controle de gestão “examina os resultados alcançados e os processos e recursos empregados, contrastando-os com as metas estipuladas à luz de critérios como eficiência, eficácia, efetividade e economicidade” (LIMA, 2016, p.4).

O controle executado em um sistema pode se dar de forma interna ou externa em função da posição do órgão controlador, ou seja, será interno “quando o agente

controlador integra a própria administração objeto do controle” (LIMA, 2016, p.6), e externo quando o controlador situar-se fora do órgão ou entidade objeto do controle. Esta forma de controle será objeto da próxima subseção.

2.1.2 Controle externo

Conforme adiantado, o controle poderá ser externo, situação em que o controlador, seja um agente singular ou um órgão com tal competência, situa-se fora do órgão ou entidade objeto do controle. Segundo a lição de Hely Lopes Meirelles (1997, p.577 e 608):

controle externo é o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado e visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento.

Pardini (2004 apud LIMA, 2016, p.9) lista as principais características do controle externo:

a) é externo porque é exercido pelo Parlamento sobre a administração pública direta e indireta e sobre as atividades de particulares que venham a ocasionar perda, extravio ou dano ao patrimônio público; b) é controle porque lhe compete examinar, da forma mais ampla possível, a correção e a regularidade e a consonância dos atos de Administração com a lei e com os planos e programas; c) é múltiplo, pois examina, simultaneamente, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos que lhe compete controlar; d) tem múltiplas incidências, pois são submetidos ao controle externo os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial; e) atua em momentos diversos. Embora a regra geral seja a do controle posterior, pode, também, ser prévio, concomitante ou misto; f) efetua-se por dois órgãos distintos e autônomos: o Parlamento e o Tribunal de Contas.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2005, p.30) conceitua sistema de controle externo como o “conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção dos atos”.

O controle externo ainda poderá ser jurisdicional, político ou técnico (LIMA, 2016, p.6). O primeiro é aquele exercido por um órgão do Poder Judiciário; o controle

político é exercido pelo Poder Legislativo e é decorrência lógica do regime democrático de governo e, por fim, o controle técnico é exercido pelos órgãos de controle externo precipuamente criados para tal mister, tal como as Cortes de Contas, que atuam de forma autônoma e em cooperação com o Poder Legislativo.

Não é possível entender controle externo sem vislumbrar a existência do controle social. Luiz Henrique Lima destaca a definição de controle social trazida pela Lei nº 12.305/2010 (Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos) como “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos” (2016, p.23).

A existência de transparência pública e participação na gestão pública suscitam a existência do controle social, o qual caminha lado a lado com o controle externo, máxime quando se vislumbra que o controle social também visa o acompanhamento e monitoramento da execução do orçamento e políticas públicas. Com efeito, Jair Lima Santos (2002, p.18) destaca o controle social como modalidade de controle público não estatal, exercido pela sociedade civil organizada ou pelo cidadão em atuação singular, de forma complementar e alimentado pela efetividade do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, que converge no aumento da participação da participação popular.

Luiz Henrique Lima (2016, p. 23) destaca a lição de Hélio Saul Mileski (2006, p.85-88), para quem o controle social não visa “substituir o controle oficial regulado constitucional. O controle social é complementar ao controle oficial e depende deste último para ter eficácia.”. Em seguida, ressalta a opinião de Zymler e Almeida, que “preconizam que a eficácia do controle social dependerá do estabelecimento de vínculos sistêmicos entre a sociedade civil organizada e os entes estatais encarregados do controle. (2016, p.23).

Isto quer dizer que o estágio evolutivo da Administração Pública atrela o estágio evolutivo do controle externo, logo, em modelos estatais abertos à influência

dos demais atores estatais e sociais, ter-se-á maiores força e efetividade do controle sobre a coisa pública, conforme será exposto adiante.

Ao controle externo técnico exercido pelos Tribunais de Contas cabem algumas funções, especialmente fiscalizar, do ponto de vista operacional, a atuação do ente fiscalizado, além de funções corretivas e informadoras, consoante será também exposto em subseção própria.

2.1.2.1 Sistemas de controle externo

A doutrina, em geral, destaca dois sistemas de controle externo, a saber, o sistema de Corte de Contas e o sistema de Auditorias Gerais, apesar de autores como o Ministro Benjamin Zymler (2012, p. 167-168) e Ana Carla Bliacheriene (2016, p. 210-215) identificarem cinco modelos: anglo-saxônico, latino, germânico, escandinavo e latino-americano.

Segundo Luiz Henrique Lima (2016, p.10), historicamente as Cortes de Contas “deram maior ênfase a aspectos relacionados à legalidade, ao passo que as Auditorias Gerais focavam sua atuação no desempenho dos auditados”. Apesar desta distinção de foco, os sistemas possuem aspectos comuns (LIMA, 2016, p.10):

tanto os Tribunais de Contas como as Auditorias Gerais são órgãos integrados ao aparelho de Estado, em geral com previsão constitucional; são órgãos com elevado grau de independência, mesmo nas hipóteses em que há um vínculo estreito com o Poder Legislativo; possuem a função precípua do exercício do controle externo; e usualmente o conteúdo de suas decisões não se encontra sujeito a revisão por outro órgão ou instância.

O sistema de Auditoria ou Controladoria Geral, de origem anglo-saxã, é por natureza um controle opinativo ou consultivo, carecendo de poder jurisdicional e coercitivo. Segundo Luiz Henrique Lima (2016, p.11), “suas manifestações adotam a forma de pareceres ou recomendações e são subscritas de forma monocrática ou singular pelo Auditor ou Controlador Geral, nomeado pelo Parlamento, para um mandato previamente fixado”.

Destrinchando este modelo, Ana Carla Bliacheriene (2016, p.212) informa que possui como características básicas: a) o regime de mandato; b) controle de caráter opinativo ou consultivo; c) destituídos de poderes jurisdicionais coercitivos; d) vinculação a algum dos poderes jurisdicionais que possam gerar a força coercitiva; e) predominância da decisão monocrática; f) uso prioritário de técnicas e procedimentos de auditoria próximos aos de empresas privadas do ramo. Tal modelo é utilizado nos Estados Unidos e Inglaterra (COSTA, 2006 apud BLIACHERIENE, 2016, p.212).

Informa-nos Luiz Henrique Lima (2016, p.10-11), por seu turno, que o sistema de Tribunal de Contas tem por características marcantes a composição colegiada de suas decisões e contar com poder coercitivo de impor sanções, pecuniárias ou não, revestindo-se de poder jurisdicional. Este sistema possui origem romano-germânica e possui as seguintes características (BLIACHERIENE, 2016, p.212): a) processo decisório resolvido por colegiado; b) vitaliciedade de ministros e conselheiros; c) poderes jurisdicionais (na instância administrativa); d) poder coercitivo; e) grande grau de autonomia ante os poderes; f) controles administrativos judicialiformes; g) procedimentos de fiscalização formais, burocráticos e eminentemente legalistas. É o modelo usado na França, Portugal, Bélgica e Itália.

Cretella (1991 apud LIMA, 2016, p.13) identifica três modelos de Tribunais de Contas: o francês, o italiano e o belga. O primeiro caracteriza-se pelo “fato de o controle realizar-se *a posteriori* e as responsabilidades pelos pagamentos indevidos são atribuídas aos funcionários pagadores e não aos ordenadores”. O modelo italiano caracteriza-se pela “fiscalização *a priori* da legalidade dos atos de despesa, com a possibilidade de veto absoluto” e prévio à realização do gasto. O modelo belga caracteriza-se pela “possibilidade do exame com veto relativo e o registro de despesa sob protesto”.

Ana Carla Bliacheriene (2016, p. 213), com espeque na lição de Veiga Filho (1906), enriquece a classificação de Cretella informando que o controle realizado pelos Tribunais de Contas pode ser dividido em três tipos clássicos: i) prévio com veto absoluto; ii) prévio com veto limitado e iii) *a posteriori*.

O método prévio com veto absoluto, conhecido como preventivo ou italiano, foi adotado inicialmente na Itália (1862) e depois implantado, com adaptações, em Holanda, Portugal, Chile e Japão. Neste modelo, o Tribunal de Contas exerceria uma ação impeditiva da execução orçamentária que estivesse em desacordo com a lei do orçamento. Essa ação pode ser desde a anulação da ordem de pagamento até a autorização de pagamento sob ressalva, o que confere um reconhecimento *a priori* de ilegalidade para futura decisão do Poder Legislativo, cuja aprovação extingue o conflito sobre sua legalidade (BLIACHERIENE, 2016, p.213). Esse modelo opõe obstáculo à realização da despesa (impeditiva) ou de prevenir o ordenador de sua ilegalidade (admonitória).

O método prévio com veto limitado (ii), conhecido como belga (1846), de registro sob reserva ou registro relativo, combina duas ações, corretiva e impeditiva, sendo o mecanismo limitado por casos de incompetência para julgar a utilidade e oportunidade da despesa, quando o poder fiscalizador não se pronuncia.

O terceiro modelo, conhecido como francês, corretivo, repressivo ou sucessivo, foi adotado originalmente na França (1807), Alemanha, Prússia, Suécia, Espanha, Grécia, Sérvia, Romênia e Turquia. Neste sistema, a verba é executada primeiro, ficando a cargo do órgão fiscalizador sua verificação posterior.

O Ministro Benjamin Zymler (2012, p.167-168) adota outra classificação dos sistemas de controle externo, adotando um critério geográfico, eis que relaciona o modelo aos países em que vigora. Merece destaque o modelo latino-americano, cujas características são funções de controle e consultivas.

2.1.2.2 Funções do controle externo

A função precípua do controle externo é resguardar a atuação estatal de modo a permitir a concreção do bem público, afinal, o Tratado de Nice (em vigor desde 2003) estabelece o direito fundamental à boa administração pública (art. 41), sendo estatuído

que “todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável”.

José Nagel (2000, p.37) identifica sete grupos de funções e atribuições do controle externo, a saber: opinativa, consultiva e informativa; investigatória; corretiva e cautelar; jurisdicionais; declaratórias, e punitivas. Segundo José Nagel (2000, p.37), atribuições opinativa, consultiva e informativa referem-se a “julgar ou condenar, apenas emite pareceres, responde consulta e fornece dados e estudos realizados”; atribuições investigatórias envolvem o acompanhamento, inspeções e fiscalização dos atos de administração e as despesas deles decorrentes, mediante “inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;” e “apuração das denúncias, irregularidades e ilegalidades apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato”, dentre outras (2000, p.38).

Ainda segundo José Nagel, atribuições corretivas e cautelares ocorrem na atuação na correção “dos atos e ações que apresentam irregularidades ou ilegalidades, podendo, para tanto: - representar ao Poder competente sobre irregularidades; - determinar diligências necessárias; - fixar prazo para atendimento das diligências” (2000, p.38).

As atribuições jurisdicionais envolvem a competência de “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; - julgar aqueles que se omitirem no dever de prestar contas ou derem causa a perda, extravio, desfalque, desvio de dinheiros, bens ou valores públicos ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário; - decidir sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, nos processos devidamente formalizados” (2000, p. 39).

Por fim, as atribuições declaratórias referem-se ao pronunciamento sobre a legalidade ou a inconstitucionalidade das matérias submetidas a seu crivo e as atribuições punitivas permitem a aplicação de multas e outras sanções previstas em lei (2000, p.39).

Di Pietro (2008, p.706-708) arrola outras sete funções dos Tribunais de Contas: fiscalização financeira; de consulta; de informação; de julgamento; sancionatória; corretiva e de ouvidor. A função fiscalizadora, denominada de fiscalização financeira por Di Pietro (2008, p.707), compreende as ações relativas ao exame e à realização de diligências, auditorias e outras atividades de fiscalização. A segunda função é a opinativa, a saber, a atribuição de opinar e emitir parecer prévio sobre as contas dos chefes do poder executivo. Entende-se que esta atribuição é opinativa em função de que a análise efetuada pelo Tribunal de Contas não é vinculativa, servindo de opinativo ao Poder Legislativo quando da apreciação da conta de governo do chefe de poder executivo.

A função julgadora envolve a apreciação com caráter de dizer o direito em relação às contas dos responsáveis por bens e valores públicos e daqueles que derem prejuízo ao erário. Esta função aproxima-se mais da apreciação de contas de gestão.

Tem-se, ainda, a função sancionadora, pela qual o Tribunal sanciona aqueles que descumprem as regras aplicáveis à despesa e gestão públicas, logo, por infrações decorrentes do descumprimento de normas cogentes, tais como sanções pecuniárias, declaração de inidoneidade para licitar com o poder público; declaração de inabilitação para exercício de função comissionada etc. Função Corretiva: cabe ao controle externo contribuir para o aprimoramento da gestão pública, o que envolve a emissão de determinações e recomendações aos órgãos jurisdicionados, com a fixação de prazo para adoção de providências; a sustação de ato irregular e adoção de medidas cautelares. Pela função consultiva, cabe ao controle externo responder consultas sobre assuntos envoltos em sua competência ou emitir opinativo a respeito de regularidade de despesas, a pedido do Poder Legislativo.

Cabe, ainda, aos Tribunais de Contas prestar informações à sociedade a respeito dos trabalhos desenvolvidos, cálculos de dados a que tenha acesso, possibilitando a transparência e a obtenção de informações pela sociedade em geral. Outra faceta dos Tribunais de Contas é a função de ouvidoria, pela qual os tribunais

recebem e processam denúncias feitas por cidadão, partido político, associação civil ou sindicato; representações feitas pelo controle interno de entidades jurisdicionadas.

Hely Lopes de Meirelles (1997, p.609) informa-nos quatro categorias de funções: técnico-opinativas, verificadoras, assessoradas e jurisdicionais administrativas. Evandro Martins Guerra (2005, p.115) também elenca quatro funções: fiscalizadora, jurisdicional, sancionadora ou corretiva e consultiva, informadora ou opinativa. Por fim, Zymler e Almeida (2005, p.144) consideram nove funções: fiscalizadora, judicante, sancionadora, pedagógica, consultiva, informativa, normativa, de ouvidoria e corretiva.

Por fim, Luiz Henrique Lima (2016, p.97) arrola a função normativa ao destacar que cabe aos Tribunais de Contas emitir atos normatizando ou regulamentando matéria de sua atribuição e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos.

O Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Dr. Inaldo da Paixão Santos Araújo, e o Secretário Geral do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Dr. Luciano Chaves de Farias, (2020, p. 145) destacam as funções mais comuns citadas pela doutrina e ausência da essencial função pedagógica:

as funções fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria têm sido as recorrentemente apresentadas por aqueles que escrevem sobre esse importante e destacado órgão republicano. Inclusive, o próprio Portal do Tribunal de Contas da União (TCU) elenca tais competências. Por essa classificação, constata-se que a função pedagógica não se encontra listada. Porém, é inegável que algumas dessas atribuições assumem claramente o caráter educativo e pedagógico, como é o caso, por exemplo, das funções consultiva, informativa e corretiva. (2020, p. 145).

Esta função encontra moradia no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal e art. 59, §1º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelecem atuação de diálogo entre o Tribunal de Contas e os entes auditados, seja alertando para o “exato cumprimento da lei”, seja para alertar a respeito do elevado gasto com pessoal.

Ao largo de estar imanente nas funções consultiva, informativa e corretiva, a função pedagógica ganha relevo e assume papel de destaque no novo cenário de

controle público denominado de administração pública pluricêntrica, policêntrica ou societal (ARAÚJO; FARIAS, 2020, p. 139 e 146).

Com efeito, conforme destacam Inaldo da Paixão Santos Araújo e Luciano Chaves de Farias (2020, p. 139), não se pode olvidar a tendência da doutrina jurídica e ciências sociais que aponta para crescente abertura da Administração Pública com vertente participativa e descentralização da gestão, de modo a abandonar a gestão puramente gerencial por se tratar de modelo centralizado e hierarquizado, para adotar um modelo consensual ou dialógica, de modo a:

conseguir se desincumbir de suas variadas e complexas tarefas, promovendo o bem-estar social e atendendo às necessidades coletivas, precisa se estruturar numa modelagem participativa, que permita e incentive a inserção da iniciativa privada. (ARAÚJO; FARIAS, 2020, p.139).

Este movimento será melhor apreciado quando da análise dos modelos de gestão pública, sendo suficiente, neste momento, vislumbrar que a função pedagógica enseja a atuação primária do controle externo como instrumento de prevenção de danos, mediante intervenções pedagógicas (ARAÚJO; FARIAS, 2020, p.146).

2.1.2.3 Controle externo no Brasil

No que tange ao histórico dos Tribunais de Contas no Brasil, Luiz Henrique Lima (2016, p.14) informa que a primeira notícia de instituição de órgão fiscalizador de contas públicas no Brasil remonta ao início do século XIX, com a criação do Erário Régio, por ato do Príncipe Regente, Dom João VI, consolidado no alvará de 28 de junho de 1808 (LIMA, 2016, p. 14). Segundo Ana Carla Bliacheriene (2016, p. 210), a gênese dos Tribunais de Contas remonta a instituições portuguesas, destacando as Juntas de Fazenda das Capitâneas e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, criadas em 1680, sucedidas em 1808 pela criação do Erário Régio e o Conselho de Fazenda.

Ainda nos albores da independência, em 1826, Felisberto Caldeira Brandt, visconde de Barbacena, e José Inácio Borges, senadores do Império, apresentaram

projeto de lei para a criação de uma Corte de Contas no Brasil (LIMA, 2016, p. 14; BLIACHERIENE, 2016, p. 210), intuito que foi obstado pelo Conde de Baependi.

Após a proclamação da República e sob a inspiração de Ruy Barbosa, então Ministro da Fazenda do Governo Provisório, o Presidente Deodoro da Fonseca assinou o Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890, criando um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesas da República, consoante art. 1º do referido decreto (LIMA, 2016, p. 14). O tribunal foi norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia, estabelecendo o controle prévio dos atos de gestão, exigindo o “visto” quando “reconheça que não violam disposição de lei, nem excedem os créditos votados pelo Poder Legislativo”.

A Constituição de 1891 o institucionalizou definitivamente, em seu art. 89, prevendo que lhe cabia liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade, antes de prestadas ao Congresso, e definiu que seus membros seriam nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderiam os seus lugares por sentença.

A instalação somente veio a ocorrer em 1893. Seguiu-se a criação do primeiro Tribunal de Contas estadual no Rio de Janeiro, em 1892. Segundo Bliacheriene (2016, p. 210), a fiscalização pré-regime republicano das rendas públicas compreendia tanto receitas quanto as despesas e tinha como principal foco o combate à prática de crimes de responsabilidade por agentes públicos: “A ideia de controle social, pelo povo, em face do Estado ainda não era concebida; nesta altura, o parlamento, ainda neófito, não exercia o papel de controlador do Poder Executivo”.

Num segundo momento, na primeira república, o modelo de controle e fiscalização da execução do orçamento era exercido por alguns sujeitos, com especial destaque para o Congresso Nacional, o Tribunal do Tesouro Público Federal e o Tribunal de Contas, ao qual cabia apurar a legalidade da despesa e receita, impedindo a execução ou fazendo registrar ressalvas naquela que entendesse em descompasso com a legalidade (VEIGA, 1926, p. 108 apud BLIACHERIENE, 2016, p. 216).

Segundo Ana Carla Bliacheriene (2016), o Tesouro Público Federal tem origem no art. 170 da Constituição do Império, funcionando como tribunal deliberativo e consultivo, além de atuar como repartição administrativa do Ministério da Fazenda. Tinha competência para deliberar, tomar conhecimento e julgar todas as questões relativas à tomada de contas, com jurisdição contenciosa e disciplinar sobre os responsáveis, perante a fazenda pública em todo o império, a teor do Decreto nº 2.548, de 10 de março de 1860.

Por ser parte integrante do Ministério da Fazenda, esta primeira encarnação do tribunal não pode ser considerada propriamente como controle externo, não se podendo olvidar que existia a possibilidade de suas decisões serem anuladas pelo Conselho de Estado, mediante requerimento da parte interessada ou por avocação do Ministro da Fazenda, ainda que esta possibilidade fosse limitada a casos de incompetência, excesso de poder e violação da lei ou das formalidades essenciais (CAVALCANTI, 1896, p. 474 apud BLIACHERIENE, 2016, p. 217). Com efeito, “não havia separação nem de pessoas nem de actos entre os ‘fiscaes’ e os fiscalizados, entre ‘juizes’ e os responsáveis” (CAVALCANTI, 1896, p. 489 apud BLIACHERIENE, 2016, p. 217).

Antes da instituição deste tribunal, o controle do patrimônio econômico estatal limitava-se ao controle de escrituração contábil, à tomada de contas, à caução que deveria ser prestada por empregados e responsáveis por dinheiros públicos e à possibilidade de responsabilização que levava ao dever de ressarcimento, além dos efeitos penais (BLIACHERIENE, 2016, p. 217).

Na Constituição de 1934, o Tribunal de Contas foi previsto no art. 99, atribuindo-lhe a competência de “julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos”, situando-o como órgão de cooperação nas atividades governamentais, ao lado do Ministério Público e de Conselhos Técnicos junto a cada Ministério. Foi mantido o critério de nomeação e assegurado aos Ministros as mesmas garantias dos ministros da Corte Suprema, bem como foi-lhe outorgada competência de auto organização por seu regimento interno.

Tratando das competências jurisdicionais, a Constituição estipulou (art. 101) que os contratos que, por qualquer modo, interessassem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputariam perfeitos e acabados após registrados perante o Tribunal de Contas. Eventual recusa do registro suspenderia a execução do contrato até o pronunciamento do Poder Legislativo. Assim, qualquer ato de administração que resultasse obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste, estaria sujeito ao registro prévio. Por fim, o art. 102 da Constituição estabeleceu, como inovação, a obrigação de emissão de parecer prévio do Tribunal de Contas a respeito das contas do Presidente da República prestadas anualmente à Câmara dos Deputados.

Avançando no tempo, no Estado Novo houve a retirada da competência de elaboração do parecer prévio e limitou as atribuições do Tribunal de Contas, restando-lhe acompanhar a execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, e cujos membros seriam nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal.

A carta constitucional de 1946 foi mais extensa, vindo a estabelecer em seu art. 76 que o Tribunal de Contas tem sua sede na Capital da República e jurisdição em todo território nacional. Foram retomadas as disposições acerca do registro prévio de contratos e da emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, com o prazo de sessenta dias. Em 1947 surgem os primeiros Tribunais de Contas Estaduais, exercendo, no início, controle prévio dos atos de gestão e cingia-se eminentemente a aspectos contábeis.

A Constituição de 1967 atribuiu ao Congresso Nacional o controle externo, a ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas. Esse texto constitucional trouxe algumas inovações: a) pela primeira vez foi mencionado o sistema de controle interno, embora restrito ao Poder Executivo; b) introduziu a expressão auditorias financeiras e orçamentárias a ser exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três poderes que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de

Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessárias; c) estipulou que o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis seria baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das mencionadas inspeções; d) explicitou que as normas de fiscalização financeira e orçamentária aplicam-se às autarquias e e) estabeleceu que os Ministros seriam escolhidos dentre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública.

Manteve-se a obrigatoriedade de emissão de parecer prévio, no mesmo prazo de sessenta dias, mas eliminou o registro prévio de contratos. Foi excluída a apreciação da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões, passando a analisá-las apenas para fins de registro. Embora a previsão no art. 73, §5º, possibilitasse a sustação de atos pelo Tribunal de Contas, em caso de não atendimento das determinações corretivas, atribuiu ao Presidente da República o poder de ordenar a execução do ato sustado, a *referendum* do Congresso Nacional.

Nos anos 70, o controle já se entendia sobre as contas dos três poderes, suas autarquias e fundações estaduais. A partir de 1981, começam a ser investigadas as empresas públicas e as controladas, posteriormente alcançando autarquias, fundações e empresas públicas municipais.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, houve ampliação do âmbito de atuação da Corte de Contas, introduzindo novos critérios de controle, combinando atribuições judicantes com instrumentos típicos das Auditorias Gerais, caracterizado, segundo Ribeiro (2002, p. 94), como um modelo híbrido e único no mundo. Em três estados – Bahia, Goiás e Pará – existe, além do Tribunal de Contas do Estado, um Tribunal de Contas dos Municípios, responsável pelo controle externo das administrações de todos os municípios do estado. Nos demais estados, o tribunal de contas estadual atua na fiscalização tanto da administração estadual como das municipais.

A análise do berço constitucional do controle externo na Constituição Federal de 1988, a saber os arts. 70 e 71, revela que foram conferidas ao controle externo atribuições de controles prévios, concomitantes e posteriores de atos de gestão, definição de responsável por eventual dano ao erário, podendo vetar atos e contratos que sejam reputados ilegais, além da análise de atos para fins de registro. Por este motivo, no mesmo estudo em que identificou os três modelos de Tribunais de Contas, Cretella classificou o Tribunal de Contas da União como “ecclético”, eis que agrega características dos modelos francês, italiano e belga.

Com efeito, a Constituição Federal atribuiu ao controle externo os deveres de fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, atribuindo-lhe a apreciação das contas do chefe do Poder Executivo e todos aqueles responsáveis por receitas públicas, bem como fiscalizar contas de empresas supranacionais, fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União Federal. Coube-lhe, ainda, apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e a concessão de benefícios previdenciários; prestar auxílio ao Poder Legislativo no exercício do controle externo e realizar auditorias e inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Nesse ínterim, o sistema de controle de processos se sobressaiu, culminando, nos anos 90, nos sistemas de auditorias de contas públicas, a informatização, verificação física de obras públicas, análise de eficiência e resultados.

No âmbito estadual, o primeiro Tribunal de Contas a ser criado foi o do Estado do Piauí, em 1899, seguido pelo Estado da Bahia, em 1915; São Paulo, 1924; Rio Grande do Sul e Minas Gerais, em 1935, e Rio de Janeiro, em 1936. Durante o Estado Novo, foram extintos os Tribunais de contas gaúcho, mineiro, cearense e baiano, cujas atividades foram retomadas após a redemocratização em 1945. A Constituição de 1946 permitiu a cada Estado instituir um Tribunal de Contas.

2.1.2.4 Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Atualmente em três Estados da Federação – Bahia, Goiás e Pará – existem Tribunais de Contas dos Municípios, destacando-se, para fins deste trabalho, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-Ba), responsável pelo controle externo das administrações de todos os municípios do Estado da Bahia, englobando os poderes executivo e legislativo e todas as entidades vinculadas aos entes municipais.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia foi formalmente criado pelo então governador Luiz Viana Filho, através da Lei Estadual nº 2.838, de 17 de setembro de 1970, e instalado em 10 de março de 1971 com o nome de Conselho de Contas dos Municípios, subordinado ao poder executivo estadual. Sua atribuição era auxiliar o controle externo das finanças e dos orçamentos dos municípios.

A promulgação da Emenda nº 25 à Constituição do Estado da Bahia, de 1985, elevou o Conselho de Contas ao *status* de Tribunal e manteve seu caráter fiscalizatório com o acréscimo das atribuições de emitir normas, simplificar e racionalizar tarefas e orientar órgãos e entidades municipais.

Conforme adiantado, o novo Estado Brasileiro, iniciado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, alicerçou juridicamente o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, vindo a angariar maiores atribuições com o advento da Constituição baiana de 1989, a saber: a) estipular prazos e datas para a prestação das contas e b) definição de prazo para apreciar e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, inclusive das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público.

O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia é órgão vinculado ao poder legislativo, no caso, a Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, e possui autonomia administrativa, orçamentária e funcional e atribuições estatuídas diretamente do art.

71 da Constituição Federal, por força do princípio da simetria, e arts. 91 e 95 da Constituição do Estado da Bahia.

Compete ao Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, conforme a Lei Complementar Estadual nº 06/1991: a) apreciar as contas prestadas anualmente pelas Prefeituras e Câmaras Municipais; b) julgar as contas de administradores e responsáveis por dinheiros e bens públicos, inclusive das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; c) fiscalizar, em qualquer entidade civil, a aplicação de recursos públicos recebidos de órgãos ou entidades da administração indireta municipal; d) decidir sobre denúncias que lhe tenham sido formuladas; e) apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal no âmbito municipal; f) julgar da legalidade das concessões de aposentadoria, transferências para a reserva, reformas e pensões etc.

2.1.2.5 Controle externo e Administração Pública

As primeiras ideias de Estado são consideradas sob o prisma do conceito de patrimonialismo, período em que existia confusão patrimonial entre o governante e o Estado, tal como nos períodos da antiguidade do Egito e Grécia, de modo que existia preocupação com o controle de rendas e despesas a fim de evitar desvios de bens públicos e crimes fiscais, porém, para fins de beneficiar o próprio governante/soberano.

Nesse contexto, o objeto de controle era unilateral e de cima para baixo, partindo do soberano em direção aos seus servidores e súditos, o que seriam espécies de controle interno e externo, respectivamente. Contudo, não é possível asseverar, diante de tais matizes, pela existência de controle externo tal como o entendemos hodiernamente, eis que não existia qualquer distinção entre controlador e controlado, sem olvidar que objetivo era egoístico e em prol do soberano.

O modelo advindo com império romano estabeleceu mecanismos mais organizados de controle do fisco, notadamente motivado pela extensão do império a

ser dirigido, o que tornava a tarefa do controle direto pelo soberano impossível. Surge a figura do questor, em 447 a.C., exercida por duas pessoas “como auxiliares dos cônsules em suas funções administrativas da cidade” (GIORDANI, 1996, p. 136 apud BLIACHERIENE, 2016, p. 39).

Um passo adiante, os romanos estabeleceram a distinção entre o patrimônio pessoal do governante (*fiscus Caesaris*) do erário público (*aerarium populi romani*), como destaca Régis Fernandes de Oliveira (2010, p. 74 apud BLIACHERIENE, 2016, p. 39). Isto levou ao fortalecimento institucional de outro poder a fiscalizar aquele que executava os atos públicos, a saber, a casa legislativa e os métodos organizacionais da gestão do vasto território; tem-se a consolidação de ideias como separação patrimonial, fortalecimento do legislador e da organização institucional (BLIACHERIENE, 2016, p. 39).

Após um período de desorganização dos mecanismos de administração com a derrocada do Império Romano e a ascensão dos reinos bárbaros e feudos, notadamente durante o período denominado idade média, retomam-se ideias de controle e organização administrativa à época da centralização dos Estados Absolutistas. O impulso econômico e financeiro das grandes navegações e expansão marítima rebocou o desenvolvimento de teorias mais modernas de administrar e de orçamento, tal como a ideia de orçamento anual. Contudo, apesar de importantes marcos de delimitação de poder dos monarcas absolutistas – Magna Carta de 1215 e a Declaração de Direitos de 1689, na Inglaterra – nota-se, ainda, a confusão patrimonial entre Monarca e do Estado, o fisiologismo, a apropriação privada de bens públicos, nepotismo e corrupção generalizada (BLIACHERIENE, 2016, p. 40).

Os excessos e abusos de poder cometidos levaram à reação da sociedade em prol de maior controle a respeito das receitas e despesas públicas, como é exemplo o movimento de independência das colônias inglesas localizadas na América do Norte, que se tornaram independentes em 1783. Culmina com a revolução francesa a elevação do orçamento e seu controle a primado estatal na relação com seus súditos, princípios

que foram adotados no Estado burocrático e liberal, opondo-se ao absolutismo patrimonialista dos Estados autocráticos monárquicos.

O Estado burocrático teve as seguintes características: a) garantia de liberdades, especialmente individuais; b) igualdade formal; c) supremacia da lei em oposição a linhas de pensamento como o “Estado sou eu” e d) proteção da propriedade privada. Nota-se a predominância de direitos protetivos contra o Estado, hoje denominados de direitos fundamentais de primeira geração, concedendo mais autonomia de ação ao indivíduo.

Todavia, a Revolução Francesa não se desvinculou totalmente de características do modelo patrimonialista do Estado Monárquico e Absolutista, pois se tratou de uma “revolução burguesa”, logo, houve a manutenção de privilégios a determinado grupo social que pagava impostos, além daqueles que alcançavam certo nível de intelectualidade, sendo validado este status político por meio do voto censitário (GIANNINI, 1991, p. 67 apud BLIACHERIENE, 2016, p. 41). Reflexo desta manutenção de privilégios é a distinção, existente em França, a respeito da reserva da garantia jurisdicional administrativa fora do alcance do Poder Judiciário, pois os magistrados eram vistos com desconfiança e vinculados ao regime derrubado, conforme afirma Gustavo Binbenbim (2005, p. 157).

Um passo à frente, o capitalismo industrial torna-se incompatível com qualquer traço de administração patrimonialista e, assim, nascem na Europa do século XIX, as Reformas Burocráticas e a administração burocrática moderna. Segundo Bresser Pereira (1998, p. 48), o fundamento da administração burocrática é:

centralização das decisões, hierarquia, no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal de poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos procedimentos administrativos – processos de contratação de pessoal, de compras, de atendimento a demandas dos cidadãos.

Ainda segundo Bresser Pereira, surge o conceito jurídico de serviço público (1998, p. 49):

Surge o *ethos* burocrático, fundamentado na idéia de serviço público identificado como interesse público, na aspiração à neutralidade

ideológica, na busca de efetividade e da segurança das decisões, no pressuposto da maior racionalidade ou eficiência da administração, na afirmação do poder do Estado em todos os momentos.

A forte influência do individualismo e da preocupação extrema com o respeito às liberdades dele decorrentes retirou o foco da necessidade de atuação estatal em setores sociais e econômicos, sendo maior expressão deste período a linha de pensamento de *laissez faire*, tampouco permitiu a elaboração de mecanismos de medição do atendimento das finalidades públicas. Nesse contexto, o serviço público tornou-se a obrigação mínima estatal, à qual deveria se dedicar, o que levou a ter um regime jurídico próprio e distinto daquele relacionado com os contratos, regidos pelo Código Civil (BLIACHERIENE, 2016, p. 42). Esta nuance é explicada por Gustavo Binenbojm (2005, p. 156-157):

A conhecida origem pretoriana do direito administrativo, como construção jurisprudencial do Conselho de Estado derogatória do direito comum, traz em si esta contradição: a criação de um direito especial da Administração Pública resultou não da vontade geral, expressa pelo Legislativo, mas de decisão autovinculativa do próprio Executivo.

Contrariando a noção intuitiva de que ninguém é bom juiz de si mesmo, a introdução do contencioso administrativo - e conseqüente subtração dos litígios jurídico-administrativos da alçada do Poder Judiciário - embora alicerçada formalmente na idéia de que "julgar a Administração ainda é administrar", não teve qualquer conteúdo garantístico, mas antes se baseou na desconfiança dos revolucionários franceses contra os tribunais judiciais, pretendendo impedir que o espírito de hostilidade existente nestes últimos contra a Revolução limitasse a ação das autoridades administrativas revolucionárias. A invocação do princípio da separação de poderes foi um simples pretexto, mera figura de retórica, visando a atingir o objetivo de alargar a esfera de liberdade decisória da Administração, tornando-a imune a qualquer controle judicial.

Todavia, o caldeirão vivido no período em que a teoria clássica do Direito Administrativo enraizou-se fortemente na história, a saber, o individualismo no aspecto político e o liberalismo no aspecto econômico, a revolução industrial, duas guerras mundiais e crises econômicas cíclicas (BLIACHERIENE, 2016, p.42), levou a uma preocupação crescente com a questão social, necessária para reconstruir a Europa

pós-guerra e reordenar o mercado, surgindo a exigência, pela sociedade, de prestação estatal positiva e mais efetivas. Esse caldeirão fortaleceu o Poder Legislativo, considerando o representante do povo e legítimo defensor dos interesses da sociedade frente ao Poder Executivo.

O advento do Estado do Bem-Estar Social fortaleceu as políticas públicas e legislações protetoras dos indivíduos, além de maior fiscalização sobre os agentes econômicos, ou seja, passou-se a exigir comportamento positivo e concreto do Estado, não sendo mais suficiente sua abstenção para proteção dos direitos individuais. Isto retirou o destaque do Poder Legislativo e passou-o ao Poder Executivo, uma vez que as prestações positivas exigidas somente seriam oriundas deste. Consequentemente, o controle efetuado pelo Poder Legislativo passou a ser menos autorizativo, deixando espaço ao executivo tomar as medidas mais adequadas, com menor dispêndio de tempo, reduzindo o controle prévio efetuado pelo legislativo.

Embora, nesse período, os mecanismos de controle por órgãos externos tenham se consolidado, especialmente o controle realizado pelos Tribunais de Contas, houve predominância do controle posterior em função da impossibilidade material de controlar todos os atos, previamente e em tempo razoável em um modelo estatal cada vez maior. O controle social também restou diminuído em função do avanço de governos autocráticos, impulsionados pela mudança do centro de poder do legislativo ao executivo.

Sobre este ponto, Bresser Pereira (1998, p. 49-50) informa que o modelo de controle prévio foi formatado para o Estado Liberal do século XIX, em que comumente existiam apenas quatro ministérios (Justiça, Defesa, Fazenda e Relações Exteriores), no qual o problema da eficiência não era essencial. No Estado social do século XX, acumulou-se o crescente número de serviços sociais (educação, saúde, transporte, habitação, previdência e assistência social) e de papéis econômicos atribuídos ao Estado (regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura).

A feição restritiva ao controle prévio dos atos administrativos do Executivo pelo parlamento e pelo controle social desencadeou crise de legitimidade dos Poderes Legislativos nas democracias modernas em função do sentimento geral de que o controle sobre os atos do Poder Executivo não estava sendo exercido de forma adequada. Segundo Bresser Pereira (1998, p. 48-49) isto ocorreu em função de que os pressupostos da eficiência, de racionalidade instrumental, em que baseada a gestão burocrática, não se revelaram como realidade quando o Estado liberal do século XIX, pequeno, cedeu lugar em definitivo ao grande Estado Social econômico do século XX, por ser verificado que esse tipo de administração não garantia rapidez, tampouco boa qualidade, muito menos custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática, tal como se apresentou no século XX, revelou-se lenta, cara, auto referida, autoritária, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Na década de 1990, houve um impulso de reinvenção do governo a fim de repensar o crescimento de funções adicionadas ao Estado, muitas por necessidades econômicas, estratégicas e sociais, baseadas em modelo econômico keynesiano, conforme destaca Pires (2007, p. 32 apud BLIACHERIENE, 2016, p. 44). Assim, visando flexibilizar a própria gestão pública, surgem reformas progressistas em países em desenvolvimento, tomando como princípios administrativos a desconcentração de autoridade e flexibilização de procedimentos. O mote era liberar o Estado das amarras burocráticas que o atavam ao modelo racional-lógico weberiano (Bresser Pereira, 1998, p. 51), de modo a se desenvolver numa perspectiva em que o governo seria regido pelas leis do “mercado” (DENHARDT, 2003).

Isto nos leva ao advento da “gestão gerencial” ou “Nova Gestão Pública”, fruto do discurso de liberar o Estado para este ser mais ágil e eficiente, sendo resultado da crise do modelo de intervenção estatal na economia. O rumo de fomentar a denominada reforma gerencial, além do germe embutido nos Estados nacionais, também provém do Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento ao oferecerem linhas de crédito voltadas à execução de reformas administrativas, além

das Nações Unidas, que promoveu uma Assembleia Geral sobre administração pública (BRESSER PEREIRA, 1998 apud BLIACHERIENE, 2016, p.44-45).

A denominada Reforma Gerencial foi adotada com peculiaridades em cada país, priorizando algo do seu interesse e mudanças em face de necessidades econômicas e disponibilidades culturais. O Brasil tomou a dianteira do processo na América Latina, conforme destaque de Bresser Pereira (1998, p. 51-78).

A análise das reformas gerenciais em Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos, países que adotaram reformas mais profundas, revela a adoção de alguns imperativos (BLIACHERIENE, 2016, p.45-47): a) reestruturação do funcionalismo público; b) introdução de controles gerenciais importados na seara privada; c) busca da eficiência tanto da estrutura quanto do serviço público, mediante questionamentos de “para que serve?”, “quanto custa e quanto valor agrega?”; d) redução do tamanho do Estado; e) criação de sistemas de informação para mensuração e avaliação de custos e resultados; f) criação de agências; g) melhorar à responsabilização (*accountability*); h) aumentar a transparência do setor público; i) restringir gastos em face de políticas de responsabilidade fiscal.

Todavia, paulatinamente foi-se percebendo que o Estado não pode ser espelhado em modelo que compreende a sociedade como mercado e baseia todas as atividades desta no sistema de trocas, haja vista que devem ser resguardadas as diferenças de contexto privado e público. Ao longo do tempo, a doutrina destacou que esta concepção distorce a esfera pública e sobrepõe interesses privados sobre interesses públicos, deturpando, por consequência, a construção do bem comum. Assim, é formulado o modelo do Novo Serviço Público calcado na “construção do bem comum como forma genuína de democracia”, conforme nos trazem Aline Regina Santos, José Francisco Salm e Maria Ester Menegasso (2006, p.3). Por esse modelo:

o governo assume o papel de servir aos cidadãos, atuando como um mediador entre cidadãos e grupos comunitários, fomentando a criação de valores compartilhados. Para que isso seja possível, o governo deve possibilitar e criar oportunidades de diálogo, em que cidadãos e grupos comunitários possam ser ouvidos e possam contribuir para a construção das políticas públicas. Não somente o papel do governo se

altera, como também o do administrador público. Para Denhardt e Denhardt (2003), o papel do administrador nesse contexto é o de engajar o cidadão no processo de participação. Para isso, faz-se necessário educar os cidadãos sobre a importância da democracia participativa.

Novo Serviço Público caracteriza-se por uma estrutura colaborativa, com lideranças compartilhadas e com o envolvimento colaborativo entre órgãos públicos, privados, organizações sem fins lucrativos e comunidade, visando ao estabelecimento de acordos. (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

Mais recentemente, este modelo vem recebendo o influxo da vertente participativa, aberto à sociedade e buscando a descentralização da gestão, eis que:

A máquina estatal, para conseguir se desincumbir de suas variadas e complexas tarefas, promovendo o bem-estar social e atendendo às necessidades coletivas, precisa se estruturar numa modelagem participativa, que permita e incentive a inserção da iniciativa privada. É a chamada administração pública pluricêntrica, policêntrica ou societal, que se abre para se aproximar da sociedade, primando pela busca do diálogo e da consensualidade. (ARAÚJO; FARIAS, 2020, p.139).

Neste modelo nota-se um núcleo de busca por maior flexibilidade de atuação dos administradores públicos mediante superação dos “obstáculos” da hierarquia e autoridades rígidas (KETTLE, 2006, p. 80 apud BLIACHERIENE, 2016, p.45), o que motiva a denominação de modelo consensual ou dialógico.

Estes acréscimos ao modelo gerencialista são definidos por Denhardt e Denhardt (2003) como gestão social ou societal ou Novo Serviço Público (NSP), tratando-o como um quarto modelo de gestão pública. Destacam que a administração pública tem passado por mudanças e tentado incluir e fomentar mais e melhor participação social na gestão pública, o que é simples reflexo da constatação que o governo pertence aos cidadãos, que são os “donos do jogo”, logo, a Administração Pública deve servir e “empoderar” o cidadão em momentos como de organizar a própria atividade estatal ou quando implementa políticas públicas. Elegem como traço característico deste modelo a necessidade de construção de instituições marcadas pela integralidade de responsividade.

2.1.2.6 Controle externo e Administração Pública no Brasil

Mudando o foco para a evolução dos modelos de gestão pública no Brasil, o panorama construído por Bresser Pereira (1998) listou como formas de administrar o Estado brasileiro: (i) patrimonialista; (ii) burocrática e (iii) gerencial, tal como analisados na subseção anterior.

Segundo Reisman e De Toni (2017, p. 13) a doutrina administrativista nacional reconhece o trinômio “patrimonialismo-burocracia-gerencialismo” como modelo explicativo das transformações da Administração Pública brasileira.

Por este modelo, a Administração Pública brasileira passou pelas fases: a) a tradição do patrimonialismo estatal explicada a partir de conceitos de estamento burocrático e homem cordial; b) superação deste modelo a partir do Estado Novo, Getúlio Vargas e sua tentativa de adoção da burocracia weberiana daspiana, do tipo ideal; c) as disfunções da burocracia e o surgimento do gerencialismo com Fernando Henrique Cardoso e Luiz Carlos Bresser-Pereira na década de 1990 como solução a partir das experiências dos Estados Unidos e Inglaterra (Reagan e Thatcher); d) o fracasso do gerencialismo e o surgimento do movimento pós-gerencialista como conjunto de conceitos com pouco consenso na literatura especializada, tal como os conceitos de governança pública e administração pública societária.

Para Edson Nunes (1997), a leitura das etapas do caminho percorrido pela Administração Pública brasileira permite detectar a existência de algumas manifestações dogmáticas, que o professor agrupou no conceito de gramática política. Este conceito remete à ideia de arranjos institucionais que definem as relações entre governo, mercado e sociedade civil e, portanto, afetam sobremaneira o desenho de políticas públicas no Brasil. A formulação teórica original de Edson Nunes listou o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos como modelos “gramaticais” de influência do arranjo institucional sobre políticas públicas.

Clientelismo é um sistema de trocas generalizadas baseado nas relações personalistas, ancoradas em situações de desigualdade e assimetria de poder. O corporativismo caracteriza-se como um sistema de intermediação entre Estado e sociedade organizado a partir de categorias profissionais únicas, obrigatórias e não competitivas. O Estado reconhece a existência dessas categorias e lhes outorga monopólio de representação em troca da seleção e controle na escolha de seus dirigentes.

O autor prossegue conceituando o insulamento burocrático como um processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público externo, mediante criação de ilhas de racionalidade e especialização técnica e reduz o escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel.

Por sua vez, o universalismo de procedimentos consiste em normas e procedimentos impessoais que podem ser formalmente utilizados por todos os indivíduos da *polity*, ou a eles aplicadas ao elegerem representantes ou para se protegerem contra abusos de poder pelo Estado, testarem o poder das instituições formais e fazerem demandas ao Estado.

A essas gramáticas do professor Edson Nunes, Reisman e De Toni acrescentam a autonomia inserida e a *accountability* (2017, p. 21). Segundo os autores, a combinação de uma forte tradição burocrática entre os agentes públicos aberta à cooperação e confiança com o setor privado foi denominada de autonomia inserida, enquanto que a responsabilização democrática dos agentes públicos é entendida como *accountability*.

Prosseguem afirmando que tais espécies de gramáticas políticas articularam-se ao longo da história da Administração Pública brasileira, apresentando-se em desenho não linear e de forma combinada e cumulada (REISMAN; DE TONI, 2017, p.22), eis que a medida que novos arranjos institucionais surgem, estes combinam-se aos preexistentes, tornando a Administração Pública um espaço de coexistência de práticas das diversas gramáticas políticas.

Na república velha (1889 a 1930), o Estado brasileiro “foi administrado de forma autoritária, clientelista, e verticalizado pelas elites agroexportadoras” (REISMAN; DE TONI, 2017, p.22), recebendo de herança do Império as práticas patrimonialistas, contudo, readequadas à chamada “política dos governadores”.

Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, novas elites assumiram o comando do país, com estreita relação aos setores médios urbanos e industriais. Houve a formulação de programa de reformas e modernização do Estado brasileiro. Segundo Reisman e De Toni (2017, p.23), o modelo patrimonialista vigente não se ajustava mais aos interesses econômicos que demandavam investimentos públicos em infraestrutura, burocracia ágil para apoiar o setor privado, ordenamento legal mais racionalizado e funcional. Ainda segundo os autores, este primeiro movimento modernizante foi inspirado nas ideias dos fundadores da Administração moderna – Taylor Fayol – e seus esforços para racionalizar os processos de trabalho.

Neste período foram implementadas ideias como sistema de mérito para servidores públicos, apesar da manutenção de resquício patrimonialista na continuidade da existência de cargos comissionados. Houve o surgimento dos primeiros concursos públicos para provimento de cargos e o combate ao nepotismo; incentivo à profissionalização dos servidores e normas mais rigorosas de organização dos serviços. Tem-se uma aproximação do modelo racional-legal, com a adoção ao extremo dos princípios da “organização científica do trabalho”. Nota-se a gramática do universalismo de procedimentos.

Com a redemocratização e queda de Getúlio Vargas, houve afrouxamento do ímpeto inicial do Estado Novo, ocorrendo os chamados “trens da alegria” para efetivação de servidores não concursados, manutenção de privilégios e mordomias a segmentos da burocracia e governantes, garantida, assim, a permanência de uma gramática clientelista.

No segundo governo de Vargas, houve maior descentralização, incentivo ao planejamento administrativo, coordenação das ações e criação de assessorias mais qualificadas para a Presidência da República e Ministérios (REISMAN; DE TONI, 2017,

p.23-24). A adoção da CLT para regulamentar minuciosamente e disciplinar o mercado de trabalho pintou as cores da gramática do corporativismo ao lado das arquiteturas universalistas e clientelistas.

A ascensão de Juscelino Kubitschek em janeiro de 1956 ocorreu num quadro de crise econômica e política, agravada pela superprodução cafeeira, dos sucessivos déficits públicos e queda da competitividade no cenário internacional. Visando superar este quadro, foram criados um plano de metas e um Conselho de Desenvolvimento, tendo funções de planejamento estratégico, monitoramento e avaliação de projetos, configurando-se em ilhas de excelência. Reisman e De Toni (2017, p. 26) afirmam que houve a criação de uma administração paralela, “formada por centros decisórios não subordinados às rotinas e protocolos convencionais da administração pública federal” e que:

nessas estruturas paralelas predominava o emprego de uma burocracia pública não estatutária, recrutada seguindo rígidos critérios de mérito. Consideramos que a decisão pela criação dessas estruturas foi fruto de uma estratégia de insulamento burocrático, na medida em que essas burocracias, embora altamente capacitadas, representavam uma tentativa de fuga do universalismo de procedimentos derivado do DASP.

O passo seguinte deu-se com a reforma administrativa de 1967, precursora do denominado movimento gerencialista no Brasil, que mesmo efetuada num contexto de governo militar autoritário, promoveu a modernização gerencial em algumas áreas, especialmente na Administração Pública. Após alguns estudos realizados por comissões organizadas pelo governo militar, veio à luz o Decreto-lei nº 200, de 1967, trazendo ideias avançadas para a época, como a articulação entre planejamento, orçamento e execução financeira, a criação de mecanismos de controle interno, a transformação do controle externo em posterior em lugar de prévio e o emprego da desconcentração e descentralização de execução de serviços públicos.

Mesmo com este avanço, Reisman e De Toni (2017, p. 27) asseveram que a qualidade e eficiência da gestão pública deixaram a desejar durante o regime militar, pois apesar da formação de “ilhas de excelência” em alguns setores e instituições, com

processos organizados e pessoal mais qualificados, tais ilhas se construíram em órbita de burocracias que eram autênticas tecnocracias dentro do governo. Concluem que conviviam, neste momento, todas as gramáticas políticas frutos de escolhas institucionais anteriores ao próprio regime militar.

O capítulo seguinte da evolução administrativa brasileira deu-se com a Constituição Federal de 1988, que aprovou a unificação do regime jurídico de servidores públicos, o fortalecimento dos controles e o concurso público como única forma de acesso ao cargo e emprego público. O texto constitucional apresentou grande viés democratizante na vida pública, com a possibilidade de participação popular na gestão pública; aumento da descentralização por meio da municipalização de serviços públicos. Neste momento, surge a gramática da *accountability* (REISMAN; DE TONI, 2017, p. 28).

Estes autores, contudo, destacam que nem tudo são flores com o advento da Constituição Federal de 1988 em função de que houve o engessamento do aparelho estatal ao estender para os serviços do Estado e às próprias empresas estatais as mesmas regras burocráticas, equiparando o núcleo estratégico governamental com entidades destinadas à prestação de serviços de forma equiparada às empresas privadas. Mais uma vez ganhou força a gramática do universalismo de procedimentos.

Ainda segundo Reisman e De Toni (2017, p. 27), a Constituição Federal de 1988 induziu a perda de autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos e a introdução do regime jurídico único de servidores limitou a inovação e flexibilidade nas formas de contratação. Houve cerceamento da flexibilidade da administração indireta, reduzindo sua autonomia pela adoção de regras idênticas àquelas estabelecidas pela administração direta. Destacam, por fim, um traço patrimonialista no texto constitucional ao prever um trem da alegria de regularização da situação funcional de contratados sem concurso público.

Colocando estes pontos à mesa, os autores concluem que o texto de 1988 “representou um retrocesso burocrático”, apesar de considerarem o entendimento de alguns autores de que isto se tratou de reação da burocracia pública ao clientelismo

que dominou o país naqueles anos (REISMAN ; DE TONI, 2017, p. 28). Portanto, apontam que o saldo final foi o reforço da visão burocrática clássica, com permissividade a certa ingerência patrimonialista ao estabelecer privilégios para diversas carreiras, sem olvidar o estabelecimento de universalismos de procedimentos burocráticos.

O passo seguinte foi o começo da implantação da “Reforma Bresser” pelo Presidente eleito Fernando Henrique Cardoso, alusiva ao economista Bresser-Pereira, então Ministro da Administração e Reforma do Estado, ou MARE, como ficou conhecido o ministério. Segundo Reisman e De Toni (2017, p. 29), a ideia motriz da reforma a ser implementada era a flexibilização do setor público, abrangendo desde os regimes de contratação de pessoal, as estruturas, os processos de trabalho e os decisórios, eis que tudo dependeria da busca pela eficiência, maior autonomia dos gerentes, delegação e descentralização, contratualização de resultados, valorização de mecanismos de mérito e avaliação de desempenho.

Os autores Reisman e De Toni (2017, p. 29), asseveram que existia:

disputa entre duas abordagens da escola gerencialista. De um lado, a visão clássica, defendida pelo ministro, valorizando o empreendedorismo dos gerentes e sua autonomia decisória. Do outro, a abordagem conhecida como ‘escola da escolha pública’, que olhava com desconfiança para o corporativismo da burocracia e propunha o aumento de controles, defendida por setores do próprio ministério.

Ao final, prosseguem Reisman e De Toni (2017, p. 29), a reforma não foi aprovada em sua integralidade em virtude de dissonâncias dentro do próprio governo, ocorrendo neste período a criação de novas estruturas organizacionais, como as organizações sociais e as agências reguladoras; a revitalização do processo de planejamento federal; a configuração de um núcleo estratégico do Estado com algumas carreiras centrais; o reforço do controle interno com a criação da Controladoria Geral da União e a introdução do pregão eletrônico.

Os governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff não representaram qualquer ruptura com o modelo gerencialista, ocorrendo a priorização de mecanismos derivados da gramática da *accountability* e fomento de maior participação social na

gestão pública. São expoentes dessa priorização a realização de conferências e conselhos nacionais de políticas públicas, a lei de acesso à informação e a maior participação societal no plano plurianual (REISMAN; DE TONI, 2017, p. 30).

Os autores ainda destacam a existência de práticas derivadas da gramática da autonomia inserida, como por exemplo, o arranjo institucional que organizou a política industrial no período de 2011-2014, conhecida como “Plano Brasil Maior”, cujas decisões foram tomadas por meio de comitês tripartites e setoriais, integrando os setores públicos e privados.

2.1.2.7 Controle externo, controle de políticas públicas, educação de qualidade, governança e ciclo de políticas públicas

A exposição até este ponto revela que o modelo de gestão pública vigente num determinado Estado (e período de tempo) define o tipo e momentos de controle externo. Conseqüentemente, o modelo vigente delimita a influência do controle externo nas políticas públicas (influência em sentido inverso), especialmente pelo controle externo desenvolvido por órgão constitucionalmente criado para tanto, tal como os Tribunais de Contas. A este respeito, Ana Carla Bliacheriene assevera que “quanto mais democrático o regime, maiores são as competências e atribuições dos Tribunais de Contas. O inverso também é uma verdade. Quanto mais autoritário, menores as competências e liberdades dessas cortes” (2016, p.219).

O estudo da forma como o controle externo pode acolher conceitos voltados a uma análise de resultado da atuação estatal é esparso, conforme destaca Ana Carla Bliacheriene (2016, p.219), asseverando que a doutrina jurídica aborda a evolução dos mecanismos de controle do patrimônio público a partir do histórico de consolidação da democracia e criação do Estado Moderno até a atualidade, contudo, “há uma zona ainda pouco explorada com a devida profundidade doutrinária quanto aos mecanismos de controle interno, controle social e controle de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade a realizar-se pelos sujeitos legitimados na CRFB/1988.”.

Ao analisar a evolução dos Tribunais de Contas no Brasil, Luiz Henrique Lima (2016) afirma que o prestígio destas instituições está diretamente associado com as liberdades democráticas, o que não é de se estranhar em função das diversas gramáticas institucionais da gestão pública no nosso país, de modo que a visão das etapas de evolução e modelos de gestão pública, no mundo e no Brasil, permite analisar a evolução do conceito de controle externo. O referido autor afirma que, por duas vezes, as atribuições dos tribunais de contas foram reduzidas, a saber nas cartas ditatoriais de 1937 (Estado Novo) e 1967 (ditadura militar); e por duas vezes, com a redemocratização, recuperou e ampliou suas atribuições nas Constituições democráticas de 1946 e 1988 (LIMA, 2016, p. 16).

A revisão histórica dos modelos de gestão pública associado às gramáticas políticas de cada período permite asseverar que, em modelos patrimonialistas e burocráticos de gestão pública, o controle externo tende a se limitar à análise de legalidade, enquanto em modelos gerencialistas e com participação social, o controle externo tende a valorizar mais conceitos de análise de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade em lugar do controle de legalidade, sem olvidar este.

A consequência do atrelamento do modelo de controle externo ao modelo de Administração Pública é claro no âmbito das políticas públicas, especialmente no campo de sua análise, eis que, segundo Cláudio Gonçalves Couto (2005, p.95-96 apud CHRISPINO, 2016, p. 59-60), política pública é:

produto da atividade política no âmbito de um determinado Estado. É política pública tudo aquilo que o Estado gera como um resultado de seu funcionamento ordinário. Podemos dizer, por isto, que a produção das políticas públicas é condicionada tanto pela política competitiva, quanto pela política constitucional, sendo que esta define duas coisas. Primeiramente, o parâmetro possível no âmbito do qual a competição política pode se desenvolver. Em segundo lugar, os conteúdos legítimos das políticas públicas concretizadas como um desfecho do jogo político - determinando os programas de ação governamental iniciados, interrompidos, alterados ou que têm prosseguimento. Na denominação em inglês, teríamos aqui a *policy*.

Isto decorre da própria formação ou estrutura básica do Estado, pois a política constitucional define “os direitos fundamentais que assegura e os procedimentos que

aciona para permitir a tomada de decisão pelos governantes e a participação política dos governados”, o que Cláudio Gonçalves Couto Couto (2005, p.95-96 apud CHRISPINO,2016, p. 59-60), define como *polity*. Por seu turno, a política competitiva refere-se ao jogo político e suas possibilidades, tais como conflito, cooperação, alianças, vitórias, derrotas, empates, ganhos, perdas etc., o que se define como *politics*.

Klaus Frey (2000, p. 216 apud CHRISPINO, 2016, p. 58) também entende pela existência de três dimensões de análise de política, a saber: *polity*, *politics* e *policy* ou, respectivamente, dimensões institucional, processual e material. Para o autor, o modelo institucional jurídico e administrativo vigente (dimensão institucional) e os atores que nele atuam de forma inter-relacional (dimensão processual) refletem fortemente no resultado da atuação estatal, que nada mais é que uma política pública (dimensão material).

A dimensão institucional se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. A dimensão processual diz respeito ao processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. Estão compreendidos nessa dimensão todos os movimentos que levam aos atores envolvidos em uma política pública específica ao conflito, ao consenso, à coalizão e à cisão. Por fim, a dimensão material refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Arremata Klaus Frey (2000 apud CHRISPINO, 2018, p. 58) que entre tais dimensões existe uma relação de condicionamento, ou seja, o produto final da atividade política – a política pública - é formatada pelas dimensões institucional e processual, no que entra em cena o jogo político realizado pelos atores institucionais, como o controle externo presente por meio dos Tribunais de Contas.

Essas visões revelam que a formulação de uma política pública sofre influência do arranjo societal e administrativo em que foi gerada e na qual ocorre seu ciclo de alimentação e reformulação (o que é denominado de ciclo da política pública), arranjo

institucional que, por sua vez, atrela-se ao modelo de controle externo e ao modelo de Administração Pública vigente.

Portanto, a relação entre controle externo e controle de políticas públicas é fruto do modelo do Estado e do bem comum eleito e que deve ser perseguido por aqueles à frente das tomadas de decisões e execução da atividade estatal concreta. Esta percepção nos remete às disposições do texto constitucional de 1988, cujo art. 6º estabeleceu alguns direitos sociais como fins a serem atingidos pelo Estado Brasileiro, dentre estes a educação, direito que recebeu especial atenção do legislador originário, a teor do art. 206, VII, exigindo que a educação prestada seja de qualidade.

A realização do acesso à educação de qualidade depende de atuação positiva e concreta do poder público, incumbindo-lhe o dever de garantir a educação de qualidade. Contudo, é notório que apesar do texto constitucional comemorar mais de 30 (trinta) anos de seu advento, ainda não se observa o atendimento, mínimo que seja, do fundamento da república da plenificar a dignidade da pessoa humana e construir uma sociedade livre, justa e solidária, mediante erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais através da educação de qualidade, ainda que, anualmente, as gestões, em sua grande maioria, atinjam o mínimo constitucionalmente exigido a estes gastos e tenham suas contas aprovadas pelos órgãos de controle externo.

Conforme o ensinamento do Ministro Augusto Nardes (2018, p.145), para que essa deficiência seja corrigida é imperioso construir um modelo que estruture a organização e forma de atuação do Estado, responsável pela execução das políticas públicas, o que perpassa pela existência, na sua visão, de boa governança.

Afirma que a boa governança contempla um conjunto de regras e ferramentas que permitem melhor alinhamento das ações do “agente” em relação às expectativas do “principal” (sociedade), assim como maior garantia de que os resultados esperados pela sociedade serão efetivamente entregues (NARDES, 2018, p. 134). No caso, espera-se que o agente - o Estado executor de políticas públicas - atue na busca dos objetivos

definidos no art. 3º da Constituição Federal, em prol do principal: a população brasileira.

O Ministro Augusto Nardes expõe que a boa governança traz benefícios à sociedade, especialmente “orientar as ações dos representantes escolhidos para que não se distanciem das expectativas de resultados aguardados pela sociedade”, além de “garantir etapas de controle para que estes possam detectar eventuais desvios no curso das ações e cobrar a correção tempestiva da melhor forma” (NARDES, 2018, p.145). O ministro Augusto Nardes destaca que a ausência de boa governança implica em “não recebimento dos resultados prometidos” e

identificação de desvios da conduta do agente somente no momento em que nada mais há por fazer; desconhecimento do que está acontecendo com o emprego de seus recursos; ocorrência de erros estratégicos; e concentração excessiva de poder na mão do delegado. (NARDES, 2018, p.145).

Assim, a “boa governança” é fruto do arranjo institucional vigente na sociedade, o que em parte envolve a relação do controle externo com os entes fiscalizados e seus efeitos no ciclo de políticas públicas.

Ocorre que o nosso país é carente de boa governança, conforme constatado pelo Tribunal de Contas da União, em 2014, exposta no Referencial de Liderança, Estratégia e Controle, indicando que a maior parte das instituições apresentou baixa capacidade em quase todas as práticas do modelo de governança (NARDES, 2018, p.140).

A pesquisa se desenvolveu em 380 organizações da administração pública federal, 893 organizações públicas estaduais e 6.497 organizações municipais, sendo que os entes subnacionais apresentaram os piores resultados, englobando os aspectos de liderança, estratégia e controle. O aspecto de controle apresenta três componentes: gestão de riscos e controle interno, auditoria interna e *accountability* e transparência.

Conforme as informações coletadas, 54% de todas as organizações estariam em estágio de capacidade inicial em controle, indicando baixo nível de capacidade de estabelecer uma estrutura de auditoria interna e de gestão de riscos adequada, exercer suas atribuições com transparência e em garantir a responsabilização e prestação de contas. A pesquisa ainda destaca que 70% de todas as organizações encontram-se em

estágio inicial na prática de “estabelecer estrutura de gestão de riscos”, indicando ineficácia em atender às boas práticas de governança sugeridas por organismos internacionais.

Destrinchando a pesquisa na abordagem da estratégia, nota-se que 53% de todas as organizações públicas se encontram em estágio de capacidade inicial no componente de liderança, evidenciando baixo potencial da maioria das organizações em executar um processo de planejamento estratégico, promover a participação da sociedade na governança da organização e em monitorar e avaliar o desempenho organizacional. O Ministro Augusto Nardes (2018, p. 142) destaca que é alarmante o cenário em que 52% das organizações não executam a estratégia estabelecida ou o fazem de maneira inadequada.

Este cenário é desolador para formulação de políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas, compondo um ecossistema negativo para o ciclo de políticas públicas, mesmo aquelas elaboradas com a confluência colaborativa de diversos atores sociais.

Portanto, considerando que o Estado Brasileiro exige resultados a serem alcançados - erradicação da pobreza e redução de desigualdades sociais e regionais mediante entrega de educação de qualidade - para ser possível promover o bem de todos e construir uma sociedade livre, justa e solidária, os atores sociais, especialmente aqueles que representam o controle externo, devem avançar na zona ainda pouco explorada da análise e avaliação de políticas públicas com o foco em controle de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, criando, assim, um arranjo institucional positivo à concreção de metas voltadas aqueles resultados desejados pelo texto constitucional.

Neste contexto, entender a governança como um processo decorrente da relação entre governo e sociedade civil na construção de objetivos públicos resulta na aceitação da existência de arranjos institucionais que definem tais relações e, assim, que geram efeitos na formatação de políticas públicas no Brasil.

Com efeito, a partir do momento que o Estado burocrático - termo aqui inserido no sentido do emprego da técnica e especialização - encontra-se receptivo à cooperação e confiança com a sociedade, relativizando o insulamento burocrático, ao tempo que mantém sua autonomia como corpo técnico (PETER EVANS, 1993 apud REISMAN ; DE TONI, 2017, p.20) e aceita os *inputs* decorrentes da população - o “principal” na relação de agente x principal - e da sociedade civil, levando-os para análise e reformulação ou adaptação de políticas públicas, tem-se a concreção da influência do ajuste existente entre as instituições na formulação e melhoramento de políticas públicas.

Por sua vez, a *accountability*, em sua acepção horizontal em conjunto com a abertura do corpo técnico estatal (autonomia inserida), ao permitir a troca de informações entre órgãos governamentais de controle externo e entidades controladas, por exemplo, permite um melhor conhecimento de *outputs* e *inputs* de cada lado da política pública - definição, implementação e auditoria - levando a influências recíprocas no processo do ciclo da política pública.

É notória a necessidade do abandono do modelo legalista-burocrático do controle externo em prol da adoção de maior participação dos demais atores sociais na Administração Pública, o que acabará levando à adoção de teorias de análise que concebem e fomentem as influências externas em políticas públicas.

Neste contexto, serve como guia a definição de Hogwood e Gunn (1990 apud BECK CKAGNAZAROFF, 2017, p.347), para quem política pública é subjetivamente definida por um observador como sendo tal e é usualmente vista como uma série de padrões de decisões relacionadas que tiveram contribuições de muitas circunstâncias e de influências de pessoas, grupos e de organizações. Partindo desta premissa tem-se que é pressuposto que a atuação de atores externos, tal como os Tribunais de Contas, influenciam a política pública em todo o seu ciclo.

Outrossim, o ciclo de políticas públicas sofre influência não apenas do avaliador e do implementador da política pública, sendo certo que o arranjo existente entre instituições acarretará restrições e incentivos no desenho da política pública,

especialmente no contexto brasileiro em que a maioria das instituições subnacionais encontra-se em estágio inicial de governança, quando analisados a liderança, estratégia e controle (NARDES, 2018, p.139).

Todavia, esse processo de influência recíproca passa pela governança, que é o padrão ou estrutura que emerge em um determinado sistema político-social como o resultado comum de intervenções de todos os atores envolvidos/interessados (KOOIMAN ; VAN VILET apud BECK CKAGNAZAROFF, 2017, p.349). Isto porque a tarefa específica do governo moderno se concretiza em arranjos societais e administrativos baseados na noção de rede, perspectiva na qual são responsáveis pela ação político-administrativa direta como também pela qualidade dessa ação (KOOIMAN ; VAN VILET apud BECK CKAGNAZAROFF, 2017, p.350).

O tipo de atuação do controle externo, seja limitado ao controle de legalidade, seja buscando enxergar a eficiência, efetividade, eficácia e economicidade de políticas públicas educacionais, dependerá do estágio de proficiência do próprio ente formulador da política pública. Em outras palavras, a qualidade da política pública dependerá do arranjo institucional em que inserido o ente público formulador da política pública, contexto que pode ser fortemente influenciado por uma atuação do controle externo mais arrojada em relação à análise da qualidade do gasto público, como componente positivo para a formulação de políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas, compondo um ecossistema próspero para o ciclo de políticas públicas.

Neste contexto, o controle externo deve ocupar o espaço de fomentar o compromisso dos gestores públicos, através da execução de rotinas e planos de fiscalização voltados à educação, a fim de alterar o arranjo institucional estabelecido de modo a arejar a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas educacionais.

Deve ser destacado, de logo, que o surgimento deste arranjo institucional existente entre controle externo e entidades controladas certamente influenciará na busca da melhoria dos indicadores da qualidade de educação pelos entes fiscalizados, ponto que será objeto da presente pesquisa.

2.2 CONTROLE EXTERNO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Apesar dos indicativos que o controle externo deva ocupar o espaço de fomentar o compromisso dos gestores públicos, a fim de alterar o arranjo institucional estabelecido de modo a arejar a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas educacionais, a outra faceta desta atuação é o embate existente a respeito da possibilidade e extensão do controle externo (ou heterônimo) de políticas públicas, por alguns denominado de “ativismo” - crítica originalmente dirigida ao Poder Judiciário - mas que deve ser enfrentada na seara do campo de atuação dos Tribunais de Contas.

Luciano Chaves de Farias (2006, p.58), em dissertação a respeito do mínimo existencial e o controle judicial de políticas públicas em saúde, destaca que a Constituição brasileira criou vasto catálogo de direitos sociais, com conteúdo complexo e plural, cuja efetivação depende de ações positivas do Estado e apresentam-se em constante crescimento de demanda. Em seguida, destaca a afirmação de Ana Paula de Barcellos (2008, p. 259) para quem “falar em concretização de direitos fundamentais sempre se traduz em uma implantação onerosa”.

Para melhor fixar a questão, o autor traz o pensamento de Araken de Assis (2007, p.85), para quem a concessão dos direitos que dependem de prestações positivas do Estado é subordinada às condições econômicas, que representam um limite real (circunstância fáticas) ao seu oferecimento. Luciano Chaves de Farias ainda destaca que: “Diante desse plexo de direitos sociais (juntamente com os econômicos e culturais), torna-se evidente a constatação da escassez de recursos públicos para concretizá-los na sua plenitude e universalidade” (2006, p.59).

Portanto, a concreção dos direitos que carecem de atuação proativa e concreta do Estado não podem ser todos atendidos de uma vez, para toda a população, a todo o tempo, pois os recursos financeiros do Estado são finitos. Este embate reflexivo levou à criação da “reserva do possível”, pela qual os direitos sociais só existirão quando e

enquanto existirem recursos públicos (CANOTILHO, 2002, p. 451 apud Farias, 2006, p. 64).

A respeito da doutrina da reserva do possível, Ingo Sarlet:

aponta que a reserva do possível abrangeria pelo menos duas dimensões principais, quais sejam: uma dimensão fática, atrelada à noção de limitação dos recursos materiais, normalmente equiparados pela doutrina aos recursos financeiros que o Estado pode dispender; e uma dimensão jurídica, concernente à capacidade jurídica ou ao poder de disposição de que deve titularizar o destinatário das obrigações impostas pelos direitos fundamentais sociais a prestações materiais. (SARLET, 2007 apud FARIAS, 2006, p. 66).

Por mais tentador que seja, não é possível olvidar a realidade a respeito da limitação de recursos dos entes públicos para concretizar direitos sociais, sob pena do discurso técnico-jurídico restar isolado do curso dos fatos. Assim, a atuação dos entes públicos, ainda que na seara da concreção de direitos sociais, deve ser guiada à luz da restrição de recursos financeiros para tal jaez, conceito apregoado pela teoria da reserva do possível.

Este pensamento ganha força com o advento de alterações na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) na medida em que estatuiu o primado da realidade na gestão pública (MATTOS; NOHARA, 2019, p.61), especificamente em seu art. 22. Nesta linha, a interpretação sobre gestão pública deve considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, além das exigências das políticas públicas a seu cargo.

Em verdade, o advento das alterações na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro é uma reação ao exagero do controle de políticas públicas por outros poderes que não o próprio Poder Executivo, especialmente o Poder Judiciário, cuja atuação exacerbada foi denominada de “ativismo judicial”. Nas palavras de Vanice do Valle (2009, p. 97 apud Farias, 2006, p. 89), ocorre quando o Judiciário “vê-se tentado a ampliar o seu espaço de atuação, em nome do valor maior de proteção à dignidade da pessoa.”

Francisco Sérgio Maia Alves (2016, p.303) anota que as discussões a respeito do ativismo judicial, “ocorrem sem um cuidado maior quanto à definição do termo,

que, além de conter múltiplos sentidos, eventualmente carrega a ideologia de quem o emprega”, trazendo à baila a definição de Elival da Silva Ramos, para quem o termo “ativismo judicial” serve para caracterizar qualquer modalidade de não interpretativismo, mesmo que não destoante dos postulados positivistas, ou para o exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento que incumbe fazer atuar (Francisco Sérgio Maia Alves, 2016, p.305). O referido autor ainda destaca que “a expressão pode ter uma carga valorativa positiva ou negativa, a depender do enfoque teórico ou da ideologia de quem analisa” (2016, p.305).

O termo ativismo situa-se no liame entre atuação irregular dos poderes que o exercem, conotação eminentemente negativa, e a criação judicial do Direito, este o exercício regular do poder-dever de transformar o direito legislado em direito interpretado aplicado, caminhando do geral e abstrato da lei ao singular e concreto da prestação jurisdicional, a fim de realizar a justiça em sentido material (COELHO, 2011, p. 481-482 apud ALVES, 2016, p.306). É por isto que Paulo Gustavo Gonet Branco (2012, p. 153) critica a rotulação de “ativismo judicial” por se tratar de “pouco mais do que uma maneira abreviada de, com forte carga teórica, o interlocutor se referir a decisões com as quais discorda”.

Nesta linha, Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2011 apud ALVES, 2016, p.306) conceitua o ativismo judicial como o “exercício expansivo, não necessariamente ilegítimo, de poderes político-normativos pelos juízes e Tribunais em face dos demais atores políticos e judiciais”. Este autor, baseado em pesquisa dos norte-americanos Bradley Canon, William Marshal, Ernest Young e Keenan Kmiec, aponta os seguintes indicadores de ativismo judicial: ausência de deferência judicial às decisões prévias tomadas pelos demais poderes políticos, desrespeito aos precedentes, criação judicial do Direito e dirigismo em matéria de políticas públicas (CAMPOS, 2011 apud ALVES, 2016, p.306).

Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2011 apud ALVES, 2016, p.307) conclui pela existência das seguintes manifestações de ativismo no Brasil:

(i) uso de métodos interpretativos que conduzem à construção progressiva de normas que acabam se distanciando do sentido literal comum do dispositivo normativo interpretado; (ii) atuação processual amplificada; (iii) interferência incisiva no comportamento dos demais poderes; inclusive em questões de políticas públicas e sociais; (iv) ausência de deferência às decisões político-normativas dos demais poderes mesmo nas hipóteses em que não se mostra clara a violação do Texto constitucional; (v) redução dos espaços de atuação da Jurisdição ordinária com a consequente concentração do poder em seu favor; (vi) avanço em solucionar casos por meio da fixação de regras e doutrinas tão amplas que, além de o caso julgado prescindir das mesmas, acabam por “decidir” casos futuros também; e (vii) afirmação de sua posição não apenas como último intérprete da Constituição, mas como o único.

Assentadas essas premissas, passa-se a analisar a questão no âmbito dos Tribunais de Contas. Na seara da controladoria externa, Francisco Sérgio Maia Alves (2016, p.307), focado no Tribunal de Contas da União, anota que é possível identificar:

quatro tipos de atribuições legais e constitucionais em que se torna possível a prática de ativismo jurídico-administrativo pelo referido órgão de controle externo: - em decisões lavradas em resposta às consultas; - no exercício do poder regulamentar; - no julgamento de casos concretos submetidos à sua apreciação (auditorias, representações, denúncias, tomadas de contas, entre outros) e - em processos administrativos de uniformização de entendimentos.

A pesquisa de Francisco Sérgio Maia Alves (2016, p.304) apontou os seguintes traços de “ativismo judicial” do Tribunal de Contas da União:

a) criação judicial do Direito, mediante o uso de valorações de conveniência e oportunidade e de métodos interpretativos que conduzem à construção progressiva de normas que ou se distanciam do sentido literal do texto interpretado ou criam novas regras e exceções; b) avanço em solucionar casos por meio da fixação de regras e doutrinas tão amplas que, além de desnecessárias à apreciação do caso julgado, acabam por ‘decidir’ casos futuros também; c) atuação processual amplificada, ou seja, significativa expansão do seu campo de jurisdição, especificamente, por meio do uso da técnica de ‘fixar entendimento’ sobre matéria jurídica em tese e de seus poderes regulamentares e normativos fora de seu âmbito de competência e jurisdição; d) afastamento por parte do Tribunal de alguns parâmetros de correção para atingir um resultado específico, por meio do uso de um tipo de pragmatismo fundado em argumentos econômicos não comprovados.

Luciano Chaves de Farias (2006, p.90) alerta que a negativa absoluta da intervenção de outros órgãos em políticas públicas ou atuação exagerada e ilimitada

desse mesmo Poder não são benéficas ao atingimento das intenções da Constituição Federal. Em sua visão, o ideal é:

buscar uma solução intermediária, evitando, como adverte Boaventura de Souza Santos (apud Vanice do Valle, 2009, p. 107), que a ausência de uma determinada racionalidade ou solução, funcione como bloqueio ao desenvolvimento de outras alternativas, e reduza a realidade somente àquilo que já existe.

A busca por uma solução intermediária é essencial em virtude que os extremos são impraticáveis: não é possível entender a ausência de qualquer controle sobre a atividade de políticas públicas estatal, tampouco é viável entender que o controle externo substitua, rotineiramente, o gestor público no exercício de suas funções. Assim, por mais que seja certo que o controle externo deve obedecer a algum *self restraint* na atuação em sede de políticas públicas, a teor do art. 22 da LINDB, também é certo que o gestor deve investir em planejamento justificado, de modo a ater-se àquele, sob pena da discricionariedade culminar em arbítrio na gestão pública.

2.2.1 Atuações de Tribunais de Contas no Brasil em direitos sociais

Partindo-se para casos concretos no nosso país, o Tribunal de Contas da União (TCU) iniciou, ainda na década de 1980, a realização de auditorias operacionais, cujo objetivo foi avaliar os resultados alcançados por programas, projetos, atividades, órgãos e entidades da administração pública. Posteriormente, em 1995, com o Projeto de Capacitação em Avaliação de Programas Públicos, o tribunal começou a empregar novos métodos de avaliação de programas e projetos governamentais.

Por sua vez, o Tribunal de Contas de Santa Catarina iniciou caminho análogo com o curso de Auditoria de Gestão no Setor Público, ocorrido de 2002 a 2004, o qual capacitou 92 auditores-fiscais de controle externo. Como consequência, a realização de auditorias operacionais ganhou destaque e intensidade em 2007, com a criação de uma diretoria de controle com a atribuição de realizar auditorias operacionais, dentre outras competências, e as capacitações proporcionadas no âmbito do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e

Municípios Brasileiros. Isto posto, estes modelos de atuação devem ser analisados analiticamente, especialmente o relatório de políticas e programas de governo gerado pelo Tribunal de Contas da União, variando as áreas temáticas em cada exercício, no qual o Tribunal de Contas da União analisa e faz recomendações ao Governo Federal, verificando o quanto foi atendido em cada ano.

O Tribunal de Contas do Paraná realizou ação do Plano Anual de Fiscalização (PAF) por meio de equipe multidisciplinar de auditores, com formação específica para tal, realizando visitas nos conselhos tutelares e de educação dos municípios, nas secretarias de educação, saúde e assistência social, bem como nas unidades educacionais. Nesta auditoria, foram coletados documentos e registros fotográficos, além de realizadas entrevistas com as equipes de governo municipais, com diretores das escolas de Educação Infantil e com membros dos conselhos municipais.

Ao final da auditoria foram realizadas reuniões e oficinas de trabalho para discutir, consolidar e materializar a “Matriz dos Achados de auditoria adaptada para cada circunstância municipal”. O relatório emitido para cada ente municipal contribuiu para consolidar o trabalho de sensibilização quanto à importância de monitorar e avaliar as ações do Plano Municipal de Educação, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Conforme ainda consta na coletânea de relatos do Plano Nacional de Educação, a grande maioria das recomendações contidas no relatório do PAF contribuíram enormemente para a avaliação das estratégias do Plano Municipal de Educação, conforme relato inserido na Coletânea de Relatos de Experiências sobre o Monitoramento e a Avaliação dos Planos de Educação, publicado pelo Ministério da Educação.

2.2.2 Principais críticas ao controle externo de políticas públicas e a realidade dos Tribunais de Contas

Carlos Eduardo Frazão e Raphael Carvalho da Silva (2017, p.99) elencam que o debate a respeito dos limites e possibilidades do controle jurisdicional de políticas

públicas no Brasil envolvem substantivos fundamentos “político-institucionais e jurídico-dogmáticos”.

Asseveram que “sob o viés político-institucional, o debate assume relevo dado o questionamento acerca da presença (ou não) de legitimidade de o Poder Judiciário imiscuir-se nessa seara”, enquanto sob o prisma jurídico é discutido o efeito da normatividade do extenso rol de direitos sociais estabelecidos pela Constituição Federal, e o abandono da posição que seriam meros comandos programáticos, passando a “veicular direitos subjetivos, dotadas de aplicabilidade direta e imediata, plenamente exigíveis pela via judicial, prescindindo, bem por isso, de *interpositivo legislatoris* para sua adjudicação” (FRAZÃO; SILVA, 2017, p.100).

Na linha de fundamentos político-institucionais, a principal questão decorre do fato do tema política pública ser “tema sensível e complexo, cuja formulação recai, *prima facie*, sobre agentes investidos de responsividade popular”, cujas decisões, em tese, são tomadas com “auxílio de órgãos altamente técnicos e especializados, que pensam como alocar, de forma mais eficiente, recursos escassos para a distribuição de bens e serviços à sociedade” (FRAZÃO; SILVA, 2017, p.99-100).

Desta suposta exclusividade do desenho de uma política pública ao Poder Executivo decorre um “problema” em se permitir que outro poder substitua o ator responsável pela decisão pública, especialmente porque o ator primário que formula e implementa uma política pública ocupa instância majoritária, eleita pelo voto para tanto, especialmente àquelas decisões de natureza eminentemente técnica (FRAZÃO; SILVA, 2017, p.100).

As principais críticas ao avanço no *front* da concreção de direitos sociais por outros poderes que não o Poder Executivo são: ofensa à separação de poderes; déficit democrático pela ausência de *accountability*, riscos de militância e clientelismo e o custo financeiro dos direitos sociais.

A crítica relativa à ofensa à separação de poderes baseia-se na ideia que, uma vez existente a separação de poderes ou funções, qualquer atuação jurisdicional em matéria de política pública, pelo Poder Judiciário (e por tabela pelos órgãos de controle

externo), acarretaria usurpação das atribuições constitucionalmente confiadas aos Poderes Legislativo e Executivo. Esta crítica é normalmente acessória à linha de pensamento que os direitos sociais são normas meramente programáticas (FRAZÃO; SILVA, 2017, p.110).

Inicialmente deve ser destacado que as atribuições clássicas do trinômio “legislativo-executivo-judiciário” não mais se adequam ao Estado em sua concepção atual, especialmente após o influxo das concepções neoconstitucionalista e pós-positivista, uma vez que as “leis (ou, em maior medida, as atribuições destinadas ao Poder Legislativo) não podem satisfazer, em atuação individual, todas as demandas estatais” (MALBERG, 2001, p.430-431 apud CAPANO, 2013, p.71) na medida em que “apenas se ocupam de formular regras gerais e de cunho bastante abstrato, não podendo, logicamente, se ocupar da inúmeras medidas circunstanciais que surgem a todo momento” (CAPANO, 2013, p.72).

Doris de Miranda Coutinho afirma (2020, p.81-82):

Vive-se atualmente uma mudança profunda na organização político-institucional do Estado. De uma estrutura em que as decisões substanciais eram tomadas em organismos formais de governo, dispostos essencialmente em três segmentos (Executivo, Legislativo e Judiciário), muda-se a outra, em que o poder decompõe em variados centros sua manifestação, nem todos integrantes da esfera pública. Em mesmo sentido, observa-se uma diversificação de agentes compreendidos no processo deliberativo, dispersando os paradigmas de controle mútuo.

Fernando Fabiani Capano destaca a posição de Jorge Miranda (1997, p.384 apud CAPANO, 2013, p.72-73), o qual:

enumera as razões pelas quais a teorização clássica da separação de poderes não é mais suficiente para se encaixar na forma das sociedades contemporâneas. São elas: (a) as profundas transformações ocorridas na relação entre Estado e sociedade ao longo do século XX, somadas ao enorme peso adquirido pela Administração Pública em alguns países; (b) as crises econômicas cíclicas; (c) os desafios trazidos por novas ideologias e também por conta da inaptidão dos Parlametos em resolver, com um mínimo de eficácia, muitos dos problemas que afligem diuturnamente a coletividade e; (d) as exigências surgidas das

relações mais frequentes entre os países na esfera internacional abalaram a doutrina clássica da separação de poderes.

Esta superação decorreu da mudança de paradigma do cenário jurídico por força da influência das concepções neoconstitucionalista e pós-positivista, especialmente pela ligação entre direito e moral (pós-positivismo) e a atribuição de normatividade a princípios pela constitucionalização do Direito.

Desta forma, Fernando Fabiani Capano destaca uma leitura peculiar do sistema clássico tripartite de funções, elaborada por Karl Loewenstein (1976), que se baseia na premissa de “decisão política fundamental”. Esta premissa nada mais é senão as “escolhas feitas por um Estado, legitimado pela sociedade” sobre “qual será a direção das políticas públicas voltadas para a educação, as relações laborais e a distribuição de riquezas naturais” (CAPANO, p.73). Nesta formulação, “as funções estatais seriam divididas com a distinção entre ‘decisão política fundamental’, ‘execução dessa decisão’ e ‘controle da execução dessa decisão’”, cujo entendimento é mais fácil ao entender e respeitar a decisão política fundamental de uma comunidade.

Manoel Gonçalves esmiúça esta formulação afirmando que houve uma nova tripartição de funções:

a primeira consiste em escolher as políticas que devem ser adotadas. A segunda, em implementá-las; a última, em chamar à responsabilidade os que escolhem as políticas (na perspectiva do *‘responsible government’*) e os que executam. (GONÇALVES 2006, p. 266 apud CAPANO, p.73).

Oswaldo Palu afirma que “a separação de poderes, como imaginou Montesquieu, foi levada à obsolescência, eis que a estrutura do poder estatal experimentou uma transformação revolucionária [...] ” (PALU, 2004, p.97 apud CAPANO, p.73-74).

É pertinente asseverar que a redação do art. 70 da Constituição Federal não pode ensejar a ideia que os Tribunais de Contas são órgãos meramente subordinados ao Poder Legislativo, mas sim órgãos de natureza singular, autônomos, tal como o Ministério Público, que possuem competências atribuídas diretamente pelo texto constitucional de realizar fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional. Logo, a ideia de vinculação não se liga a subordinação, mas de atuação

conjunta e herança da função de controlar a atuação estatal, especialmente sob o influxo da concepção de *accountability*.

Adriana Pigatto Kabbas (2008, p.28) traz a escola de Britto (2001) para quem:

além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. Como salta à evidência, é preciso medir com a trena da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para se saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas e o fato é que o TCU desfruta desse altaneiro status normativo da autonomia. Donde o acréscimo de idéia que estou a fazer: quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo “com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (art. 71), tenho como certo que está a falar de “auxílio” do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. Quero dizer: não se pode exercer a jurisdição senão com a participação do Ministério Público. Senão com a obrigatória participação ou o compulsório auxílio do Ministério Público. Uma só função (a jurisdicional), com dois diferenciados órgãos a servi-la. Sem que se possa falar de superioridade de um perante o outro.

Um passo à frente, é mister destacar que os direitos sociais não são meras normas programáticas, uma vez que “Objetivam garantir uma igualdade real, com a redistribuição de bens sociais – bens econômicos, sociais e culturais – que levará à liberdade igual” (CANOTILHO, 2002, p. 476 apud KABBAS, 2008, p.11). A referida autora arremata: “Objetiva-se, em última análise, a minimização de desigualdades sociais, razão pela qual é extremamente relevante seu conteúdo econômico” (KABBAS, 2008, p.11).

Adriana Pigatto Kabbas prossegue afirmando ao abordar os direitos de defesa de primeira dimensão e os que requerem uma prestação, concebidos conceitualmente como direitos de segunda geração (2008, p.12):

Preliminarmente, verificamos existir complementação entre esses direitos, porque para ambos a dignidade humana só é alcançada quando se expandirem às liberdades públicas, as quais, por sua vez, pressupõem a diminuição de privilégios para atenuar as desigualdades.

A eficácia dos direitos sociais prestacionais não seria plena, porque eles demandam dispêndios públicos, encerrando uma questão governamental condicionada à disponibilidade financeira e à fixação de políticas públicas [...].

E prossegue, com base em Ingo Wolfgang Sarlet (2001, p.30 apud KABBAS, 2008, p.13), destacando que o art. 5º da Constituição Federal, em seu §1º, estabelece aplicação imediata às normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, motivo pelo qual é gerada:

uma presunção em favor da aplicabilidade imediata e plena eficácia (e efetividade) das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, de tal sorte que eventual recusa na outorga da plenitude eficaz a determinada norma de direito fundamental, em virtude da ausência de ato concretizador, deverá ser necessariamente fundamentada.

Ademais, no escopo deste trabalho, merece destaque que a Constituição Federal conferiu status diferenciado à saúde e educação ao vincular recursos para seu desenvolvimento, motivo pelo qual Adriana Pigatto Kabbas (2008, p.17) afirma que “nem há que se falar em verificar as disponibilidades financeiras. São recursos que devem ser vinculadamente aplicados naqueles programas”.

Ingo Wolfgang Sarlet (2019, p.16) elucida que esta crítica decorre da distorção pela confusão, e conseqüente não distinção, entre direitos derivados a prestações e direitos originários a prestações. A primeira espécie de direitos:

representam posições jurídicas já definidas no plano da legislação infraconstitucional, correspondendo, portanto, a uma prévia opção dos órgãos democraticamente legitimados para decidir sobre qual o conteúdo específico dos direitos sociais. (2019, p.17).

A segunda espécie refere-se àqueles direitos que não possuem qualquer regulação infraconstitucional, ou insuficiente, vindo esta a ser feita, “quanto ao seu objeto, diretamente pelos órgãos jurisdicionais” (2019, p.17). O autor assevera que a exigência de prestações derivadas, logo, já previstas na legislação infraconstitucional reporta-se somente ao controle da execução de políticas públicas já definidas, o que faz cair por terra a alegação de ausência de legitimidade do Poder Judiciário (2019, p.17).

Um passo à frente, os críticos do ativismo sustentam que atuação mais avançada de outros órgãos sobre concreção de direitos sociais é:

antidemocrática por permitir que agentes não responsivos à vontade popular se arvorem como detentores da prerrogativa de extrair o sentido e o alcance de normas constitucionais, em postura institucional

que asfixiaria a autonomia pública dos cidadãos. (FRAZÃO; SILVA, 2017, p.114).

Ingo Wolfgang Sarlet alerta que esta crítica deve:

ser vista com reservas pelo menos em sede de direitos derivados, pois aqui justamente se cuida de acionar o Poder Judiciário para assegurar que os não contemplados por um sistema de prestações já disponibilizado pela política sejam igualmente atendidos. (2019, p.18).

Existiria, ainda, o risco da dominância de “militância constitucional” na “medida em que o Judiciário, em especial a Suprema Corte, poderia implementar um projeto filosófico particular” e o advento de paternalismo estatal, consubstanciado no “advento de cidadãos-clientes, e não de cidadãos politicamente ativos e que lutem por seus direitos”, contexto em que o Judiciário poderia atuar como “Robin Hood às avessas”, criando distinção entre cidadãos que têm acesso a recursos para embates judiciais em detrimento dos demais que não os possuem (FRAZÃO; SILVA, 2017, p.114-115).

Inicialmente é essencial rememorar as palavras de Paulo Gustavo Gonet Branco (2012, p.153) a respeito da rotulação “ativismo judicial”, especificamente que a rotulação serve mais para o interlocutor taxar decisões com as quais não concorda. O fato de um intérprete discordar da decisão não quer dizer que houve irregular suplantação do agente eleito pelo voto para realizar escolhas públicas ou a ocorrência de militância constitucional ou, ainda, a criação de acesso desigual a bens públicos.

O autor destaca que decisões judiciais que determinam o efetivo acesso a direitos sociais realizam as promessas constitucionais de modo a que não fiquem apenas no papel, motivo pelo qual os poderes públicos não podem postergar o cumprimento daquelas promessas do legislador constitucional, abrindo-se o campo da exigência do cumprimento judicialmente (2012, p. 427).

Em verdade, não se pode confundir ativismo judicial com a intervenção do Poder Judiciário para suprimir omissão estatal, causada pelo gestor eleito pelo voto, na implementação de políticas públicas previstas na Constituição, situação em que não há transgressão ao postulado da separação dos poderes (BRANCO, 2012, p.427). Elucidativas são as palavras do Ministro Celso de Mello no bojo do AgR RE nº 639.337:

Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais empregados de estatura constitucional.

Ademais, a crítica ora exposta não encontra ressonância na atuação dos Tribunais de Contas, uma vez que tais órgãos receberam competências diretamente pelo texto constitucional de realizar fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional e, assim, analisar a eficiência, efetividade e eficácia do gasto público, em especial sua economicidade e razoabilidade.

Desta forma, a leitura do acerto da escolha pública do gestor faz parte do exercício da fiscalização realizada pelos Tribunais de Contas, não se tratando de atuação antidemocrática o exercício do controle externo que determina a concreção de direitos sociais haja vista se tratar de atuação diretamente comandada pelo próprio Legislador Constitucional.

Ademais, diferentemente dos órgãos do Poder Judiciário, os órgãos de controle externo nada mais fazem senão conduta democrática de verificação se o gestor encontra-se no caminho de concretizar direitos sociais ou não, justamente pelo exercício da *accountability* junto ao ocupante do cargo eletivo.

Não seria o acompanhamento da execução do orçamento e das metas fixadas nos instrumentos de planejamento, peça votada pelo Poder Legislativo - representante do povo - reforço da democracia ao verificar a gestão exercida nestes quesitos? É por este motivo que temos disposições como as constantes no Decreto-lei nº 201/67, pelo qual é infração político-administrativa dos gestores municipais “descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro” (art. 4º, VI) e “empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam;” (art. 1º, IV).

Ingo Wolfgang Sarlet (2019, p.17) destaca:

é preciso deixar claro que quando em causa a exigibilidade de prestações derivadas, ou seja, de posições subjetivas já previstas na legislação infraconstitucional e mesmo já densificadas na esfera infralegal, o que está em causa é apenas o controle da execução de políticas já definidas e não se revela mais adequado invocar a conhecida falta de legitimidade do Poder Judiciário ou da assim chamada “dificuldade contramajoritária [...]

E arremata (SARLET, 2019, p.17):

quando muito, está em causa o controle da Administração Pública (de sua ação ou omissão normativa e fática, inclusive no que diz com eventuais esferas de discricionariedade administrativa ou mesmo da legitimidade jurídico-constitucional de a Administração Pública, a despeito do comando legal (que impõe a prestação social), não cumprir, no todo ou em parte, com as obrigações concretas já definidas ou, quando for o caso, integrar por meio de ato administrativo eventuais cláusulas gerais.

As demais críticas - militância constitucional e paternalismo estatal - não ecoam no controle exercido pelos Tribunais de Contas haja vista que o controle exercido, ainda que seja avançando pela fronteira da concreção de direitos sociais, acaba sendo realizada de modo sistêmico, açambarcando os direitos sociais contemplados nos instrumentos de planejamento e normas de aplicação cogente. Ademais, a análise efetuada pelos Tribunais de Contas tende a beneficiar todos os cidadãos, melhor, toda a população, eis que contemplar o fomento de políticas de saúde, educacionais e afins resulta em efeitos positivos para todos, não existindo o efeito “Robin Hood”.

A objeção de cunho financeiro é colmatada pelo argumento da reserva do possível, conceito criado pelo Tribunal Constitucional alemão em 1972 ao avaliar pedido de aumento de vagas em universidade pública versus o custo envolvido nesta pretensão. Daniel Sarmiento (2008, p.553-586) divide o conceito em fática e jurídica. A reserva fática, examina-se a efetiva disponibilidade dos recursos econômicos necessários à satisfação do direito social, enquanto que na reserva jurídica, analisa-se a existência de autorização orçamentária para o Estado incorrer nos custos aludidos.

A premissa é que os “direitos prestacionais envolvem custos, razão por que, dada a escassez, existem limites para sua implementação”, logo, “a formulação de políticas públicas deveria ficar adstrita aos órgãos técnicos inseridos na estrutura dos

poderes políticos - Legislativo e Executivo - que possuem a expertise necessária para alocar os recursos de forma eficiente” (FRAZÃO; SILVA, 2017, p.116).

Efetivamente não há como fugir da escassez de recursos, contudo, a reserva do possível não pode se tornar um cheque em branco para negativa de formulação e implementação de políticas públicas cujo objetivo seja concretizar direitos sociais a que determinada gestão não empreste primazia. Se é certo que todo direito possui um custo, também é certo que a gestão pública deve ser eficaz, eficiente, efetiva e economicamente sustentável, sob pena de não fruição de direitos sociais advir de inadequada gestão dos recursos disponíveis do que quantidade de recursos disponíveis.

Portanto, a reserva do possível não é empecilho à atividade do controle externo que promova determinações tendentes a concretizar mais direitos sociais, pois deve ser averiguado se houve gastos inadequados, ou alocados em áreas de pouca utilidade à concreção de direitos sociais - publicidade e propaganda, por exemplo - ou ainda desperdício de recursos, v. g., obras inacabadas ou de mero aformoseamento de praças já existentes. Ingo Wolfgang Sarlet (2019, p.19) informa-nos que:

quanto mais diminuta a disponibilidade de recursos, mais se impõe uma deliberação responsável a respeito de sua destinação, o que nos remete diretamente à necessidade de buscarmos o aprimoramento dos mecanismos de gestão democrática do orçamento público, assim como do próprio processo de administração das políticas públicas em geral[...]

Ademais, não se pode olvidar a linha de pensamento que a promoção dos direitos fundamentais é progressiva, incrementados ao longo do tempo, com especial atenção ao princípio de vedação ao retrocesso do nível de eficácia já atingindo (SARLET, 2019, p.12). Clemerson Merlin Clevé afirma que “Os direitos fundamentais sociais, é necessário ter clareza quanto a isso, são direitos de satisfação progressiva, cuja realização encontra-se estreitamente ligada ao PIB (Produto Interno Bruto) e, portanto, à riqueza do país” (2003, p.156) e delinea perfeitamente esta ideia (2003, p.154):

A situação muda em relação aos direitos prestacionais, exigentes de uma atuação positiva do poder público, em particular porque o âmbito material definitivo desses direitos depende de uma manifestação legislativa (e material) do Estado. Além disso, esses direitos são insuscetíveis de realização integral (o horizonte é sempre infinito), pois o seu cumprimento implica uma caminhada progressiva sempre dependente do ambiente social no qual se inserem, do grau de riqueza da sociedade e da eficiência e elasticidade dos mecanismos de expropriação (da sociedade pelo Estado) e de alocação (justiça distributiva) de recursos. Mais do que isso, a realização desses direitos pressupõe a existência de uma bem elaborada peça orçamentária, mecanismo por meio do qual o Estado maneja os recursos públicos ordenando as prioridades para a despesa, uma vez observada a previsão da receita.

Afirme-se, portanto, que, sob a égide da Constituição Federal de 1988, o Estado, espaço político por excelência, haverá também de ser compreendido como uma espécie de ossatura institucional, desenhada pelo constituinte para satisfazer os princípios, objetivos e direitos fundamentais por meio da atuação do Legislativo, buscando a concretização das disposições constitucionais, inclusive daquelas veiculando os direitos prestacionais, mediante atuação do Judiciário, que deverá manifestar-se com sustentação numa hermenêutica comprometida com a principiologia constitucional, e em virtude da ação do Executivo, ao qual incumbe desenvolver políticas públicas realizadoras de direitos e criar ou aprimorar os serviços públicos voltados à idêntica finalidade (saúde, educação, habitação etc.).

Ingo Wolfgang Sarlet (2019) avisa que:

a proporcionalidade haverá de incidir na sua dupla dimensão como proibição do excesso (de intervenção) e de insuficiência (de proteção), além de, nesta dupla acepção, atuar sempre como parâmetro necessário de controle dos atos do poder público. (2019, p.20).

A roupagem da divisão clássica de poderes, ou de funções estatais, enfim, não atende mais ao Estado moderno, altamente complexo e ao qual é atribuída ampla miríade de direitos sociais que devem ser concretizados, encontrando-se defasada. E em tal situação, novo olhar deve suplantá-la de modo a valorizar a decisão política fundamental do nosso Estado, que é a concreção de direitos sociais, em especial o direito à educação, em lugar de impedir-se qualquer atuação de vanguarda dos órgãos de controle externo pelo prestígio ao argumento de suposta invasão de competência.

Ademais, conforme a linha teórica de Karl Lowenstein, nota-se a existência de função estatal de chamar à responsabilidade os que escolhem as políticas e as executam, o que autoriza o avanço dos Tribunais de Contas em avaliar a eficácia, efetividade e eficiência de políticas públicas, sem olvidar, conforme visto na subseção anterior, que cabe aos Tribunais de Contas papel extremamente relevante quanto à fiscalização das ações governamentais.

2.3 FINALIDADE SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E MÉTODOS

Segundo Dallari (2009, p.20-21), uma sociedade é formada pela reunião de um grupo de pessoas, mais ou menos numeroso, em determinado lugar em função de algum objetivo comum. Todavia, não é qualquer reunião de pessoas que forma uma sociedade, vindo o referido autor a indicar alguns elementos necessários para que determinado grupamento de pessoas possa ser reconhecido com tal, a saber: a) uma finalidade ou valor social; b) manifestações de conjunto ordenadas e c) o poder social.

Enquadrando o elemento “finalidade”, Dallari (2009, p.22) prossegue afirmando que uma sociedade possuir finalidade a atingir é, em verdade, um ato de escolha, “um objetivo conscientemente estabelecido”, pressupondo uma “ação livre, que pode ser orientada no sentido de certo objetivo, que é justamente a finalidade”. É certo que a indagação a respeito de qual seria a finalidade social é objeto de embate entre deterministas e finalistas (DALLARI, 2009, p. 22-23), porém, também é certo que o Estado existe para atingir determinados anseios, ora previstos em atos legais, ora escolhidos por alguma forma voluntária.

Tais anseios devem corresponder a algo, um valor, um bem, que todos considerem como tal, motivo pelo qual Dallari conclui que a finalidade social é o *bem comum*. Este conceito suscita ainda mais divagações e debates, existindo inúmeras definições, tal como “O bem comum consiste no conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana” - palavras do Papa João Paulo XXIII (Encíclica “Pacem inm Terris”, II, 58).

Dallari nos traz um conceito de conjunto de condições, incluindo a ordem jurídica e a garantia de possibilidades que permitam tal desenvolvimento.

O Estado Brasileiro inaugurado em 1988 escolheu, racionalmente, fins considerados como bem comum. Em subitem anterior foi adiantado que a Constituição Federal de 1988 exige resultados a serem alcançados pelo Estado Brasileiro, tratando de uma miríade de resultados considerados benéficos à sociedade brasileira. Interessa pinçar que o Estado Brasileiro atual demanda a erradicação da pobreza e redução de desigualdades sociais e regionais, além de promover o bem de todos e construir uma sociedade livre, justa e solidária. Descendo a um nível mais específico, nosso texto constitucional exige que o Estado assegure, de alguma forma, a educação de qualidade – art. 206, inciso VII, da Constituição Federal.

Portanto, a sociedade brasileira escolheu, racionalmente, que o Estado brasileiro, por seus entes, tem como meta a entrega, ou assegurar, uma educação pública de qualidade como meio de alcançar os fins escolhidos. Nesse contexto, a partir do momento em que a sociedade não observa o alcance ou concretização dos fins que racionalmente foram escolhidos como tais, surge o problema público a ser resolvido. Uma das formas de resolver um problema público é por meio do emprego de políticas públicas, que devem estar minimamente aptas a conhecer o problema em sua inteireza e desenvolver as medidas necessárias para seu enfrentamento, visando resolvê-lo futuramente.

Leonardo Secchi (2019, p.5) elenca problema e política públicos como conceitos fundamentais para entender o campo da política pública, destacando que “o primeiro trata do fim ou da intenção de resolução. O segundo trata do meio ou mecanismo para levar a cabo tal intenção.”. Prossegue definindo problema público como “a distância entre o *status quo* e uma situação ideal possível para a realidade pública” (2019, p.5), rememorando um fato frio, mas realista, que “problema público é um conceito intersubjetivo, ou seja, ele só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores” (SECCHI, 2019, p.5).

O referido autor destaca que “política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2019, p.5), qualificando-a de conceito abstrato “que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, entre muitos outros”, tendo por finalidade o enfrentamento, diminuição e até mesmo a resolução do problema público.

Álvaro Chrispino (2016, p.16) destaca que não há uma definição universalmente aceita de política pública, visto que:

as descrições, baseadas na prática e no âmbito historicamente variável, de políticas públicas podem completar-se e complementar-se mutuamente. As explicações com pensamento ideológico podem oferecer enunciados conflitantes.

Após trazer à lume a definição contida no Houaiss, Álvaro Chrispino assevera que (2016, p.17):

o conceito de política pública é resultado de inúmeras variáveis (constructo) é que seu significado será tão distinto quanto os valores, ideologias, contextos, ética etc. de seu formulador. Em outras palavras, o conceito de políticas públicas não surge por si mesmo ou por fatores endógenos exclusivos. Ele é delimitado pelas múltiplas possibilidades de conexão de ações que contribuem para fazer dela, a política pública, o centro de equilíbrio dessas forças sociais diferentes.

Em seguida, Álvaro Chrispino destaca que Souza (2006, p.21-22) apresenta uma síntese histórica sobre o surgimento das políticas públicas:

Entender a origem e a ontologia de uma área do conhecimento é importante para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas. A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papelão do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

Em seguida, Chrispino (2016, p.19) destaca o grau de complexidade e inúmeras variáveis que se combinam, o que torna extremamente tortuoso definir políticas públicas, optando por destacar dois elementos nucleares – política e pública – para definir um meta conceito de que “seria a ação intencional de governo que vise atender à necessidade da coletividade”. Thomas Dye também traceja o destaque ao adjetivo “pública” por denotar o protagonismo do agente primário da ação - o governo (DYE, 1972, p. 2 apud REISMAN; DE TONI, 2017, p.15).

Amaru e Nohara (2017, p.189) também destacam que existem diversas definições de políticas públicas, eis que as linhas de pensamento podem tomar como norte o papel dos agentes públicos, o protagonismo social ou a colaboração entre o poder estatal e sociedade, chegando à afirmativa que:

não há uma definição convencional, universalmente aceita. Os autores americanos enfatizam o papel do governo, que, em sua sociedade livre e extremamente democrática, é fortemente influenciado pela opinião pública e pelos meios de comunicação.

É comum dentre os autores norte-americanos a definição de Thomas Dye, para quem política pública é “tudo o que o governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972, p. 2 apud REISMAN; DE TONI, 2017, p.15), alinhada com a concepção do governo como protagonista principal no processo de definição de políticas públicas. Para este autor, escolher não fazer é uma forma de política pública, pois não se trataria de simples omissão, mas de escolha deliberada pelo não agir. Theodore Lowi (1972 apud AMARU; NOHARA, 2017, p.190) define política pública:

simplesmente como intenção expressa oficialmente, sustentada em sanção. Embora seja sinônimo de lei, regra, estatuto, édito e regulação, política pública é o termo preferido hoje provavelmente porque carrega impressão de mais flexibilidade e condescendência do que outros termos.

A este conceito, Theodore Lowi acrescenta o caráter coercitivo de política pública, imanente a sua gênese estatal (LOWI, 1972 apud AMARU; NOHARA, 2017, p.190):

Os cidadãos, no entanto, especialmente os estudantes e praticantes da Ciência Política, devem sempre ter em mente que **política** e **polícia** têm

origens comuns. Ambas vêm de *polis* e *polity*, que se referem à comunidade política e ao ‘monopólio da coerção legal’, pelo qual se define o próprio governo. Consequentemente, todas as políticas públicas devem ser entendidas como coercitivas. Elas podem ser motivadas pelas melhores e mais benéficas das intenções e podem ser implementadas com extremo cuidado, justiça e caridade, mas isso não as faz menos coercitivas.

Theodore Lowi ainda traz o conceito de “ação do governo” (1972 apud AMARU; NOHARA, 2017, p.190), a saber, a capacidade de coerção e os impactos que provoca sobre grupos de interesse, cuja taxonomia se desenvolve em quatro tipos de políticas: distributivas, constituintes ou constitutivas, redistributivas e regulatórias, todas envolvendo algum nível de conflito relativo à equação entre benefícios, beneficiários e os que suportam os custos da atuação estatal.

Ressaltando um caráter interdisciplinar e finalidade social das políticas públicas, bem como a possibilidade de convergência de distintos atores sociais, Rizzo Júnior (2009 apud AMARU; NOHARA, 2017, p.190) destaca que políticas públicas:

não são institutos jurídicos [...]. Políticas públicas são microssistemas de Direito, integrados entre si, que obrigam, ao mesmo tempo, o legislador, o administrador, o juiz e a própria sociedade a concretizar princípios e programas, explícita ou implicitamente contidos no Texto Constitucional, para a efetiva legitimação de aspirações resultantes de projetos sociais ideológicos.

Potyara Pereira define política pública como “[...] linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei” e “um conjunto de decisões e ações que resulta ao mesmo tempo de ingerências do Estado e da sociedade” (1996 apud AMARU; NOHARA, 2017, p.190).

Uma vez assentada a premissa que os Tribunais de Contas podem ultrapassar a linha da análise da estrita legalidade e avaliar a eficácia, efetividade e eficiência e a sustentabilidade econômica de políticas públicas, haja vista que possuem papel extremamente relevante quanto à fiscalização das ações governamentais, o método de concreção desta tarefa constitucional exsurge da aplicação de modelos de análise e avaliação de políticas públicas, bem como aplicação de métodos de auditoria operacional e de “mecanismos de fiscalização que priorizem atuação preventiva e prospectiva” (ARAÚJO; FARIAS, 2020, p.149).

2.3.1 Modelos de análise de políticas públicas

Na subseção anterior foi destacado que a finalidade de uma política pública é enfrentar, diminuir ou resolver um problema público (SECCHI, 2019, p.5) ou, em outros termos, resolver um problema público de carência de fruição de direitos sociais por meio de uma atuação estatal, que pode ser elaborada de forma colaborativa por atores sociais e de modo interdisciplinar.

Leonardo Secchi (2019) faz alegoria ao comparar o problema público com a doença e a política pública com o tratamento para destacar o essencial - o problema público precisa ser diagnosticado para, então, ser enfrentado por uma política pública e seus instrumentos adequados ao caso em análise. Este pensamento remete à ideia que políticas públicas são, em suma, decisões da sociedade e dos governos, e como tal, podem ser boas ou más, dependendo se baseadas “em informações e análises confiáveis, pautada em princípios e valores socialmente aceitos e que traz os efeitos desejados para a melhoria do bem-estar coletivo” (SECCHI, 2019, p.1).

Entra em cena o campo do conhecimento teórico e metodológico da análise de políticas públicas, cujo objeto é a sistematização de conhecimentos aplicados ao enfrentamento de problemas públicos, visando melhorar o processo decisório público com o uso de métodos e técnicas de análise de problemas e análise de soluções (SECCHI, 2019, p.1). É possível resolver problemas sem aplicação de conhecimentos sistematizados e científicos, porém, tratar-se-á de solução encontrada mediante tentativa e erro, com dispêndio injustificado de recursos públicos, devendo de logo ser exaltado que ao gestor público não é dado ser ineficiente.

Sem olvidar o gasto de preciosos recursos públicos, uma decisão pública tomada sem o alicerce de métodos analíticos cai na vala comum da repetição, imitação, preconceito ou auto interesse, nas palavras de Secchi (2019, p.2), ainda que também seja preciso admitir que a utilização dos métodos de análise de políticas públicas, por si só, não garantem boas decisões (SECCHI, 2019, p.3).

A ciência da política pública (*policy sciences*) abrange o estudo das políticas públicas, problemas públicos, instrumentos, instituições e atores políticos e teve origem com David Lerner e Harold D. Lasswell com a publicação do livro *The Policy Sciences*, de 1951. O marco teórico da ciência da política pública tem por características originárias: normatividade, multidisciplinaridade e foco na resolução de problemas públicos.

Segundo Secchi (2019, p.7) a ciência da política pública cresceu e se diversificou a partir do modelo sequencial ou do ciclo político de Lasswell (1951), passando a normatividade a conviver com a pesquisa positiva, neutra, contrária à explicitação de valores. Destaca que a análise prescritiva voltada à resolução de problemas cedeu espaço para a pesquisa de política pública (*policy research*), com viés teórico. Por sua vez, a multidisciplinaridade também cedeu espaço com a consolidação de um vocabulário próprio, esquemas de análises e referenciais teórico-metodológicos próprios do campo disciplinar da política pública (SECCHI, 2019, p.8).

A primeira formulação de Harold Lasswell, teórico do “modelo sequencial ou do ciclo político”, é importante porque dela nasceu a ideia heurística de “etapas” ou “fases de desenvolvimento” de uma política pública, envolvidas num ciclo maior denominado “ciclo de políticas públicas”, concepção que atua como um paradigma para a elaboração dos demais modelos de análise de políticas públicas, ainda que os modelos posteriores critiquem tal abordagem por entenderem que não existem fases estanques em uma política pública.

Ao modelo sequencial ou do ciclo político, seguiram-se outros modelos - tais como o modelo dos fluxos múltiplos, o modelo do equilíbrio interrompido e o quadro teórico das coligações de causa ou de interesse - consideradas teorias fundacionais da análise de políticas públicas. As teorias fundacionais da análise de políticas públicas contribuíram para conferir um caráter distintivo ao campo científico das políticas públicas e a formulação da ideia da existência de um ciclo de política pública.

O ciclo de política pública tem uma finalidade analítica (AMARU; NOHARA, 2017, p.191), servindo como modelo para explicar o processo de formular,

implementar, executar e avaliar políticas públicas, separando as etapas a fim de que sejam compreendidas de forma didática. A ideia de ciclo de política pública gira em torno da premissa que uma necessidade pública é suprida pela execução de ações e programas com objetivo definido, buscando um resultado também previamente definido. Tais programas e ações devem ser estruturados de forma funcional e sequencial para tornar a concretização das metas, objetivos e resultados da política pública.

A formulação clássica compreende o conceito de agenda - que não se limita a esta formulação, eis que presente em outros modelos - que nada mais é que a lista dos temas, prioridades ou problemas em foco e recebem atenção do governo e de pessoas de fora do governo. Segundo Amaru e Nohara (2017, p.191), o modelo mais simples de ciclo tem três etapas principais: formulação, implementação e avaliação, mas existem modelos com mais etapas, a exemplo do formulado por Enrique Saraiva (2007).

Amaru e Nohara traçam as principais vantagens do modelo do ciclo, iniciando pelo destaque que é uma excelente ferramenta heurística, de finalidade analítica, “oferecendo introdução organizada ao processo de formação de políticas” (2017, p. 191-192). Prosseguem colocando-o como “linha de base, que sintetiza e estrutura o grande volume de literatura e informações, conceitos teóricos e técnicas, e fornece uma linha condutora entre os diferentes enfoques no estudo da formação de políticas”, no que instiga a busca de conhecimentos ao identificar e sequenciar os estágios de uma política pública, incentivando pesquisas a respeito do tema. Por fim, Amaru e Nohara (2017, p.192) destacam que o modelo do ciclo oferece um matiz para avaliar a qualidade democrática do processo de política pública, especialmente a influência de diversos atores sociais na definição de problemas públicos e forma de seu enfrentamento.

Por outro lado, Amaru e Nohara (2017, p.191) destacam que o modelo não oferece explicações de causa e efeito para a transição entre os estágios do ciclo, não sendo explanadas analiticamente as variáveis, dependentes e independentes, do

processo político. Aduzem que o próprio conceito heurístico é mais voltado a efeito didático - facilitar o estudo das fases do processo de política pública mediante simplificação das práticas complexas, o que impele a olvidar o efeito das políticas públicas anteriores e a interação entre diferentes ciclos, fases e atores, bem como a linearidade de estágios discretos, pressuposta pelo modelo, desconsidera as idas e vindas, ou os processos de alimentação advindos da fase de monitoramento e avaliação. Finalizam indicando que o modelo ignora o papel do conhecimento, idéias e aprendizagem como variáveis independentes em todas as fases do processo político.

Amaru e Nohara (2017, p.189) trazem a informação que as linhas de pensamento de análise de políticas públicas podem tomar como norte o papel dos agentes públicos, o protagonismo social ou a colaboração entre o poder estatal e sociedade, destacando as teorias e modelos da escolha racional institucional, teoria dos fluxos múltiplos, teoria do equilíbrio pontuado e quadro referencial da coalizão de defesa, além do modelo das redes nas políticas públicas (2017, p.192).

A análise de política pública pode ser efetuada por um molde comportamental, também conhecido como *behavioralism* ou comportamentalista, com ênfase na sociedade e indivíduos que definem a agenda e fazem as escolhas que geram política pública, tendo como exemplos a teoria dos fluxos múltiplos, a teoria do equilíbrio pontuado e o modelo de coalizões de defesa. Roberto de Sousa Miranda (2017) destaca que esta linha surge nos anos de 1950, marcada:

(1) pela preocupação com a teoria e a metodologia; (2) pela tendência antinormativa; (3) pelo individualismo metodológico, o centro das análises são os indivíduos que tomam decisões; e (4) por um enfoque sistêmico, concentração do foco nos inputs e outputs (DIMAGGIO; POWELL, 1999; PETERS, 2003; ROMERO, 1999). Dentre essas propostas destaca-se a teoria da escolha racional (ARROW, 1951; DOWNS, 1999) –, que focaliza as intencionalidades, as incertezas, os riscos e a racionalidade dos indivíduos (BAERT, 1997): a) intencionalidades. As explicações são formadas por um subconjunto de explicações intencionais que tentam dar conta das práticas sociais dos indivíduos por meio de referências às finalidades e aos objetivos. As ações intencionais são acompanhadas de consequências não intencionais, o dilema do prisioneiro é o exemplo clássico de ação intencional que produz um resultado não intencional: subótimo. b)

incerteza e risco. Frequentemente as pessoas têm informações imperfeitas ou incompletas, resultantes da diferença entre incerteza e risco. Ao enfrentarem situações de risco, as pessoas são capazes de atribuir probabilidades aos vários resultados, ao passo que, confrontadas com situações de incerteza não são capazes de fazê-lo. Assim, os indivíduos são capazes de calcular a utilidade esperada ou o valor esperado de cada ação quando se deparam com situações de risco. c) racionalidade. Ao interagirem, os indivíduos procuram maximizar os benefícios e minimizar os custos envolvidos em suas ações. Isso pressupõe que o indivíduo participante da ação seja capaz de estabelecer um ordenamento completo das alternativas, criando uma função de utilidade que facilita calcular cada uma das alternativas disponíveis, a partir da relação custo benefício, e eleger as melhores estratégias a serem adotadas.

Carlos Vasconcelos Rocha (2005), em artigo que analisa a evolução dos modelos explicativos comportamentais (*behavioralism*) e institucionalista, informa que o primeiro modelo dominou a ciência política americana nas décadas de 1950 e 1960.

Aduz que:

o pluralismo concebe a distribuição do poder como um aspecto mais ou menos permanente das sociedades, especialmente as de democracia liberal. As sociedades são concebidas, nessa perspectiva, como compostas de diversos centros de poder, sendo que nenhum deles é totalmente soberano. Esse modelo adota o conceito de grupo de interesse ou grupo de pressão como instrumento analítico para o processo de decision-making. Para o pluralismo, o poder relaciona-se a questões específicas, fugazes ou persistentes, instaurando coalizões entre grupos de interesse na busca de certos objetivos. A luta política se faz em torno de questões diversas como problemas econômicos, morais, religiosos, de raça, de gênero e diversos outros. Tomando a terminologia da abordagem sistêmica, são as demandas e apoios (inputs) dos grupos de pressão que vão delinear as políticas públicas (outputs). O governo e suas políticas são vistos como resultado dos inputs vindos da sociedade. O Estado é considerado como algo neutro, cuja função é promover a conciliação dos interesses que interagem na sociedade, segundo a lógica do mercado.

Esta linha de raciocínio advoga a análise de políticas públicas centrada na sociedade de modo que a ação estatal é sempre resposta a estímulos vindos da sociedade. Segundo Reisman e De Toni (2017, p.18):

os comportamentalistas acreditam na explicação dos fenômenos coletivos a partir da análise dos comportamentos individuais. De acordo com essa visão, basta que se proceda a um somatório/agregação

de distintas preferências unitárias para obtermos explicações satisfatórias da realidade.

Esta ideia se contrapõe ao modelo institucionalista, que coloca o Estado como centro analítico das políticas públicas. Este modelo de análise coloca ênfase no ente público que formula e/ou implementa uma política pública, tal como neoinstitucionalismo ou, ainda, a via de conciliação destas idéias com uma linha comportamental, como a linha da escolha racional institucional. Nesta linha (REISMAN ; DE TONI, 2017, p.18):

os interesses humanos são muito mais complexos do que aqueles manifestados pelos agentes. As preferências expressas não necessariamente são as reais. Dado que o resultado ideal para determinado indivíduo não é alcançável em determinada circunstância, é perfeitamente possível que ele não vote em sua primeira opção, mas em outra que seja de possível realização. Os institucionalistas visam aos motivos que levam os atores a escolher um cenário específico de seu interesse e não outros igualmente possíveis.

Os modelos racionais de análise têm por pressuposto a atuação por *default* do Estado como racional e o papel das instituições como explicações dos atores e resultados das políticas públicas. Por esta linha de pensamento, existe correlação umbilical entre as instituições estatais e o comportamento racional, pressupondo que a atuação dos atores é balizada pelas regras do jogo político. Nesse contexto, as instituições oferecem mecanismos que reduzem as incertezas na interação estratégica dos atores sociais, falando-se até em “roteiro” que possibilita estimar como os centros de poder institucionais atuarão.

O modelo dos fluxos múltiplos assevera que as escolhas públicas são vinculadas às soluções que os tomadores de decisão possuem no momento, e que estes não possuem o conhecimento integral da realidade - seu conhecimento e informações são limitados. Entende-se que dois fatores influenciam o conteúdo da agenda escolhida pelos tomadores de decisão: os atores que nela influenciam, seja dentro ou fora do governo e três fluxos de processos com operação independente: fluxo de problemas, fluxo de política pública e fluxo da política. Segundo Amaru e Nohara (2017, p.193):

Quando estes três fluxos se cruzam e passam a operar juntos, um problema específico dentro da agenda torna-se importante: as políticas públicas que correspondem ao problema recebem atenção e a mudança da política pública torna-se possível. O momento em que os fluxos se encontram pode ser previsível ou não.

Continuam Amaru e Nohara (2017, p.193):

o fluxo dos problemas é formado por condições que exigem algum tipo de ação, por exemplo, epidemias ou piora nos indicadores econômicos. O fluxo das políticas públicas é formado por ideias que circulam em comunidades. Algumas idéias sobrevivem e se convertem em políticas importantes. O fluxo da política é formado por componentes como as tendências da opinião pública, movimentos sociais, resultados das eleições, distribuição dos partidos políticos ou das ideologias no Congresso e Mudanças na Administração Pública. A barganha é a ferramenta para a construção do consenso no fluxo da política.

Por este modelo, as instituições públicas operam em um sistema caracterizado por processos decisórios de natureza complexa e simbólica (SECCHI, 2019), vinculada mais à habilidade política dos atores envolvidos do que um processo racional de produção de respostas ótimas. Assim, as decisões públicas dependem da abertura de janelas de oportunidade com a confluência de um problema e solução públicos.

O modelo de fluxos múltiplos tem adquirido relevância em contexto que a capacidade das autoridades de estruturar decisões de forma independente diminuiu em favor da ampliação da governança e gestão participativa como preconizado pela escola da Nova Gestão Pública Participativa, na qual as decisões são menos previsíveis e menos vinculadas às bases tradicionais do planejamento racional e tecnocrático.

A fluidez do modelo é objeto de crítica, eis que a ênfase no fluxo constante de problemas, soluções e dinâmica política ignora fatores estruturais que podem interferir de forma determinante na forma como os temas são incluídos na agenda. Neste sentido, critica-se que as “regras do jogo” e a estrutura institucional influenciam na determinação de todos os elementos dos fluxos, seja os problemas que são identificados, seja quais deles são considerados como responsabilidade do governo e as soluções que devem ser adotadas.

O modelo do equilíbrio pontuado ou interrompido defende que as políticas públicas possuem períodos de estabilidade e instabilidade, sendo os primeiros mais

longevos que os segundos. Os períodos de instabilidade levam a transformações significativas nas políticas públicas, enquanto se tem simples incrementos ou nenhuma alteração no período de estabilidade.

Esta teoria visa se constituir em via alternativa à teoria incrementalista, visto que esta não vislumbra períodos de estabilidade e mudanças. Assim como o modelo dos fluxos múltiplos, esta teoria contém o germe do conceito da racionalidade limitada, pois, em ambas, considera-se que a estrutura cognitiva dos indivíduos envolvidos é fundamental no processo decisório e que tal é limitada em função de restrições de tempo e recursos. Isto resulta em levantamento de poucas soluções aos problemas públicos, e ainda assim avaliadas de forma superficial, não sendo objeto de estudo todas as soluções possíveis.

Por este modelo, o processo de formulação de política pública decorre de conflito entre as forças de equilíbrio e forças de desestabilização, comandadas, respectivamente, por *feedbacks* negativos e positivos. Alguns críticos alertam para algumas limitações do modelo, especialmente que os estudos tendem a se concentrar na identificação de padrões e não dos fatores que as motivaram. As análises não estabelecem relações causais entre as diferentes agendas (opinião pública, mídia, fóruns políticos) e os resultados em termos de políticas públicas.

O modelo das coalizões de causa ou de interesse, proposto na década de 1980 por Paul Sabatier e Jenkins-Smith, constata a existência de influência de fatores externos ao ciclo de política pública ao estabelecer, como propósito do modelo, sintetizar os melhores contributos das abordagens *top-down* e *bottom-up*, explicativas da implementação de políticas e incorporar informação técnica nas teorias do processo político.

A teoria procura explicar a interação das coalizões de defensores de ideias, compostas de atores de diferentes instituições que têm as mesmas crenças políticas, que mediante competição e interação destas coalizões, levam os atores a se organizar de modo a influenciar a formação de políticas públicas. Amaru e Nohara (2017, p.195) elencam os principais pontos desta teoria:

A formação de políticas públicas ocorre dentro de um subsistema de políticas, que é uma área política limitada geograficamente e que abrange participantes de todos os níveis de governo, diversos grupos de interesse, instituições científicas e meios de comunicação. Dentro de um subsistema de políticas, os participantes coordenam seu comportamento com aliados, formando coalizões de defesa para influenciar as políticas.

Esta teoria divide o contexto social, que afeta a formulação de políticas públicas, em duas categorias: parâmetros relativamente estáveis e eventos externos. Os primeiros são: atributos básicos da área problemática, distribuição básica de recursos naturais, valores socioculturais fundamentais e estrutura social constitucional. Estes parâmetros são duradouros na sociedade e estruturam a natureza do problema, indicam os limites de recursos para a solução do problema, estabelecem regras e procedimentos para a mudança de políticas e tomada de decisões, além de delimitarem os valores que afetam a formação de políticas. Portanto, existe um subsistema de políticas formado por limite territorial, um tema substantivo e inúmeros participantes políticos, diversos grupos de interesse, meios de comunicação e instituições de pesquisa (AMARU; NOHARA, 2017, p.196). Este subsistema é afetado por eventos externos, como a mudança em fatores sociais e econômicos e de opinião pública.

Uma característica deste modelo é ser centrado no indivíduo, dispendo que possuem motivações racionais, porém, são limitados por sua competência cognitiva, que não consegue apreender a complexidade da realidade de forma integral, ficando aquém da aquisição de novas informações e aprendizado. Isto leva a tratar seus oponentes com desconfiança e procuram apoio em outros atores que possuam valores análogos.

Conforme destacado por Neto, Moreira *et al* (2015, p. 859), Weible e Sabatier (2007) alertam que este modelo é de difícil aplicação haja vista a necessidade de análise e entendimento dos conflitos e mudanças políticas em um lapso temporal estendido - no mínimo uma década - além do que demanda a aplicação de questionários e

entrevistas, o que consome recursos financeiros e tempo expressivo do pesquisador.

Destacam, ainda:

As similaridades do ACF com o modelo do equilíbrio interrompido, tendo em vista que ambos focam o lado cognitivo e emocional humano do processo de tomada de decisão. Concomitantemente, os pressupostos adotados pelo ACF para compreender as transformações nas políticas públicas também revelam um padrão de processo evolucionário, com períodos de estabilidade pontuados por mudanças estruturais de menor frequência.

Uma linha que deve ser analisada é o neoinstitucionalismo, linha racional e com foco no estado como formulador e centralizador da arena de debate de políticas públicas, contrapondo-se às linhas comportamentalistas. É pertinente destacar que existem três correntes da referida abordagem (institucionalismo da escolha racional, sociológico e histórico). A abordagem histórica, segundo Reisman e De Toni (2017, p. 19-20):

preocupa-se com estudos sobre as condições político-sociais a partir de análises empírico-comparativas de diversas políticas públicas. As principais instituições dessa corrente situam-se entre a macropolítica e os microprocessos decisórios no interior do aparelho de Estado. Questão fundamental para a compreensão da influência institucional segundo esse modelo é a análise da *path dependency* - dependência da trajetória de cada caso em estudo.

A abordagem sociológica (REISMAN; DE TONI, 2017, p. 19), por seu turno:

adota como marco as organizações, num diálogo que realça os vínculos entre a sociologia e a ciência da gestão pública a partir de formulações da ciência política. Para essa corrente, o conceito de instituições inclui não só a regras, os procedimentos e as normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem significação à ação humana.

A linha da escolha racional acredita que “as instituições são importantes como características de um contexto estratégico que impõe constrições ao comportamento auto interessado” (REISMAN; DE TONI, 2017, p.19), motivo pelo qual as decisões “resultam de um cálculo racional com relação a estratégias de maximização de bem-estar”(2017, p.19).

Sua primeira versão era centrada no estado propriamente dito (*state-centered*), enquanto que a segunda formulação de Skocpol mudou o paradigma para *policy-centered*. Miranda (2017, p.59) define-a como:

perspectiva teórica que analisa o desempenho de instituições sociais (informais, formais, públicas e privadas), os processos de tomada de decisões, a mediação entre os atores sociais e os representantes dos poderes públicos, e a elaboração e a execução de políticas públicas voltadas para a consolidação de espaços públicos destinados à participação e/ou para o desenvolvimento local – para apresentar o seu processo de construção e a sua trajetória, de modo, que se possa ter clareza dos seus usos e das suas fragilizadas analíticas.

Segundo a corrente neoinstitucionalista, os interesses humanos são muito mais complexos que aqueles manifestados pelos agentes, visto que as preferências expressas não necessariamente são as reais, sendo possível que um indivíduo vote não em sua primeira opção, mas em outra que seja de realização alcançável por força da influência das instituições envolvidas.

Segundo Rocha (2005), o neoinstitucionalismo teve uma primeira formulação por Skocpol (1985) retomando a tradição alemã de Max Weber e Otto Hintze, que considera a sociedade civil permanentemente influenciada pelo Estado, devendo este ser concebido como: “muito mais que um simples foro em que os grupos sociais formulam demandas e empreendem lutas políticas ou estabelecem acordos” (ROCHA, 2005, p. 83). A premissa é a autonomia dos Estados, entendidos como organizações que reivindicam o controle de territórios e pessoas que, nesta perspectiva, podem formular e perseguir objetivos que não sejam um simples reflexo das demandas ou de interesses de grupos ou classes sociais da sociedade (SKOCPOL, 1985 apud ROCHA, 2005, p.86).

Este modelo critica os pluralistas apontando que o conteúdo das decisões públicas supera, em diversos casos, o caráter das demandas vindas da sociedade, “ou seja, o conteúdo dos *outputs* costumam não raro extrapolar o dos *inputs*” (ROCHA, 2005, p.86), motivo pelo qual a sociedade e a forma como os indivíduos se comportam não são os únicos fatores causais determinantes de decisões concretas de políticas públicas.

Ademais, Skocpol afirma que nos estudos pluralistas que concedem certa autonomia de decisão ao Estado, os funcionários estatais são tomados como grupo de interesse sem se considerar a estrutura estatal na qual se inserem. Em relação à posição marxista, afirma que não levam em conta que muitas vezes é o Estado que conforma as classes e a luta de classes. Por fim, ainda segundo a digressão de Rocha (2005), Skocpol sustenta que a proposição de uma lógica geral de desenvolvimento político, adotada pelos marxistas e neomarxistas, dificilmente encontra correspondência com o estudo de casos concretos de políticas estatais.

Para o neoinstitucionalismo, contrariamente ao defendido pelas linhas pluralista e marxista, o Estado não é mero reproduzidor dos interesses localizados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse, haja vista que as ações estatais buscam reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda (ROCHA, 2005).

Neste contexto, a burocracia estatal estabelece políticas de longo prazo diversas das demandadas pelos atores sociais e buscam propor visões abrangentes sobre os problemas com que se defrontam. O resultado da ação da burocracia varia em função da capacidade desta de controlar o acesso diferenciado à informação, um recurso privilegiado. Logo, as decisões estatais serão carimbadas pelos interesses e percepções que o corpo burocrático tem da realidade, motivo pelo qual o Estado sempre estará presente nas escolhas de políticas públicas como resultado do insulamento burocrático.

Deve se ter em mente, ainda, que o grau de insulamento burocrático estatal depende de elementos históricos de cada nação, dos interesses e poder político dos grupos de interesse e das classes, o que depende das estruturas e capacidades do Estado. Rocha (2005) nos traz a formulação crítica de Przeworski (1995), para quem a perspectiva neoinstitucionalista só é coerente se o Estado deriva seu poder “exclusiva ou fundamentalmente do monopólio da força física” (PRZEWORSKI, 1995 apud ROCHA, 2005, p.67), elemento que não pode ser generalizado por duas razões: a) em

várias sociedades há o controle civil sobre os militares, o que derruba a “premissa de que o poder do Estado sempre e em qualquer lugar provém da força física” (ROCHA, 2005, p.67) e b) numa economia capitalista a alocação de recursos é feita por agentes privados, o que implica que “a força pode não ser suficiente para governar efetivamente” (ROCHA, 2005, p.67).

Em um segundo momento, o neoinstitucionalismo evolui para uma posição diferente, abandonando a perspectiva *state-centered* em prol da adoção de uma ampliação do seu escopo de análise para a perspectiva que Skocpol denominou de *polity-centered analysis* (SKOCPOL, 1995, p.41 apud Rocha, 2005). Nesta segunda iteração, não se toma o Estado como único centro de formulação de políticas públicas, sendo aberto o pensamento à influência da sociedade nos estudos de caso, especialmente porque o Estado é parte da sociedade e pode ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia.

Segundo Rocha (2005, p.67), a pesquisa deve abranger instituições governamentais, regras eleitorais, partidos políticos e políticas públicas anteriores, como fatores condicionantes dos interesses da sociedade civil, das suas estratégias e objetivos. Aduz que quatro princípios podem ser destacados nessa revisão:

a efetividade do Estado não depende apenas de seu ‘insulamento’, mas de como se dá sua inserção na sociedade; a necessidade de focar não apenas governos centrais, mas também os níveis de governo periféricos; a força do Estado e dos agentes sociais são contingentes a situações históricas concretas; e, finalmente, a relação Estado/sociedade não compõe um jogo de soma zero, implicando a possibilidade de que compartilhem os mesmos objetivos.

Esta segunda versão do neoinstitucionalismo estabeleceu um roteiro de análise para o estudo das políticas sociais que contempla quatro dimensões: primeiro, os funcionários estatais têm autonomia em relação aos outros interesses sociais, já que devem trabalhar para implementar políticas que atendam às suas ideias, às necessidades de suas carreiras e organizações, mas não podem ignorar os outros interesses sociais. Assim, segundo Rocha (2005, p.67), “a capacidade que têm de buscar

os seus objetivos depende das características das organizações políticas dentro das quais atuam”.

Em segundo lugar, existe relação entre instituições políticas e identidades sociais, haja vista que estruturas e processos políticos influenciam identidades, metas e capacidades políticas de grupos politicamente ativos. Assim, devem ser explorados os fatores políticos e sociais que se combinam para afetar as identidades sociais e capacidades dos grupos envolvidos no jogo político.

Em terceiro lugar, a teoria sustenta que (ROCHA, 2005, p.67):

As características das instituições governamentais, dos sistemas partidários e das regras eleitorais afetam o grau de sucesso político que qualquer grupo ou movimento pode alcançar, na medida que possibilitam, ou vetam, o acesso dos grupos às decisões públicas.

Portanto, o potencial de atingir metas políticas não depende apenas da autoconsciência e recursos de mobilização dos grupos, dependendo, também, das oportunidades relativas que as instituições políticas oferecem a certos grupos e negam a outros (ROCHA, 2005).

Por fim, o neoinstitucionalismo sustenta que políticas adotadas anteriormente reestruturam o processo político posterior, “Como a política cria políticas, estas também reelaboram a política” (SKOCPOL, 1995, p.58 *apud* ROCHA, 2005, p.68). Rocha (2005, p.68) prossegue afirmando que esse efeito *feedback* das políticas tem duas dimensões:

as novas políticas transformam a capacidade do Estado, mudando portanto as possibilidades administrativas para iniciativas futuras; e, por outro lado, afetam a identidade social, metas e capacidades dos grupos para o jogo político subsequente. Uma política tem sucesso quando estimula grupos e alianças que defendam sua continuação e expansão. O feedback positivo influencia a adoção futura de políticas análogas, e o negativo tende a barrar a reprodução de políticas similares.

Conforme visto, o modelo neoinstitucionalista releva o papel do Estado e de seus funcionários na explicação das políticas governamentais. Alguns autores dessa linha tentam abordar os fatores que influenciam as ações da burocracia pública, expondo que *policymakers* aprendem com o sucesso ou insucesso das políticas

anteriores e agem conforme o escopo de ideias que orientam a abordagem dos problemas com que se defrontam (ROCHA, 2005, p. 69)

Um passo adiante, a teoria da escolha racional institucional engloba diversas vertentes de teorias, mas sua essência enfoca que as regras institucionais impactam o comportamento de atores racionais e estratégicos que perseguem objetivos de seu interesse pessoal. Assim, a teoria busca entender os interesses dos atores e a maneira racional que buscam para atender tais interesses. É uma teoria comportamental com aceitação da aceção e do papel desenvolvido pelas instituições, de fundamento eminentemente racional ao teorizar que os indivíduos fazem escolhas com base em suas preferências e cálculos racionais, orientados a atingir a maximização das vantagens e ganhos e minimização das desvantagens ou perdas utilizando as instituições para tanto que, por sua vez, podem restringir ou facilitar a ação dos indivíduos.

Uma das teorias desta família foi desenvolvida por Elinor Ostrom, denominada Quadro Referencial de Análise Institucional (*Institutional Analysis and Development framework - IAD framework*). O *IAD framework* propõe a análise dos atores, de suas posições, das ações possíveis, dos resultados potenciais, do nível de controle decisório, da informação disponível, dos custos e benefícios das ações e resultados (SECCHI, 2019, p.10). Este modelo abraça a ideia da possibilidade de influência de fatores, internos e externos, na elaboração, reformulação e extinção de políticas públicas.

O *IAD framework* é baseado em três pontos centrais: (i) a situação de ação e seus elementos internos, (ii) os fatores exógenos que influenciam diretamente à situação de ação e (iii) elementos adicionais como as interações, resultados e critérios de avaliação dos resultados e a realimentação (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2017, p.4).

Situação de ação, para Elinor Ostrom, é o espaço social onde se encontram os atores e onde os próprios atores, agindo de modo individual ou como agentes de organizações, envolvem-se em padrões de interação, trocam produtos e serviços,

observam as informações, selecionam as ações, resolvem problemas, dominam uns aos outros, lutam e percebem os resultados de suas interações (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2017, p.4). Assevera que situação de ação é o lugar em que “dois ou mais indivíduos, em conjunto, são confrontados com ações que possuem potencial para produzir algum tipo de resultado” (OSTROM, 2005, p.32 apud CAPELARI, ARAÚJO; CALMON, 2017, p.4).

A estrutura da situação de ação é composta por componentes que permitem especificar a natureza dos atores relevantes, bem como as opções de ação disponíveis para esses atores. No total, sete são os componentes internos à situação de ação, quais sejam: definição dos atores; as posições de cada ator; o conjunto de ações permitidas e a função que mapeia as ações responsáveis por determinado resultado; os resultados potenciais; o controle que o ator possui em relação às ações e aos resultados que elas geram; as informações disponíveis aos atores em relação às ações e aos resultados derivados dessas ações; e os custos e os benefícios atribuídos às ações e aos resultados (OSTROM, 2005 apud CAPELARI, ARAÚJO; CALMON, 2017, p.4).

Elinor Ostrom concebe a influência de fatores exógenos na maneira como os atores organizam-se em suas relações uns com os outros, agrupados em três fatores: regras em uso, condições biofísicas, atributos da comunidade. As regras em uso são elementos fundamentais que embasam as análises institucionais, uma vez que colaboram para decifrar as ações e os resultados que de alguma forma são necessários, proibidos e/ou permitidos dentro de uma situação de ação. Assemelham-se a regulamentação, conforme nos trazem Capelari, Araújo e Calmon (2017, p.4-5)

O segundo elemento - as condições biofísicas do ecossistema - prega que incentivos positivos ou negativos para cooperação em grupo estão alicerçados em características biofísicas dos ecossistemas: tamanho, mobilidade, presença de armazenamento, a quantidade e distribuição de chuvas, qualidade e declividade do solo, dentre outros fatores como tecnologia e infraestrutura empregada na região, assim como fatores políticos e de desenvolvimento (KISER; OSTROM, 1982 apud CAPELARI, ARAÚJO; CALMON, 2017, p.4).

As características das comunidades são o terceiro ponto externo a afetar diretamente a organização de uma situação de ação. Correspondem a aspectos relevantes do contexto social e cultural em que uma determinada situação de ação está localizada. Aspectos comunitários considerados são: confiança, reciprocidade, reputação, compartilhamento de objetivos entre os membros – heterogeneidade, capital social, repertório cultural, tamanho do grupo, valores de comportamento aceitos na comunidade, dimensão e composição da comunidade, grau de desigualdade entre os ativos dos membros, dentre outros. A proposta de analisar as características da comunidade é entender se os atores que a compõem possuem um conjunto de atributos em comum, pois a existência de proximidade cultural e de valores entre os atores, na maioria das vezes, significa elevada chance da elaboração de regras e normas harmoniosas a baixo custo para gerir as relações internas do grupo e produzir resultados mais eficientes. Significa também baixos custos de monitoramento e punição dentro do grupo. (KISER; OSTROM, 1982 apud CAPELARI, ARAÚJO; CALMON, 2017, p.5).

Ostrom afirma que outros elementos, além da situação de ação e das variáveis externas, ajudam a compor esse framework: as interações, os resultados dessas interações, os critérios de avaliação dos resultados e a realimentação ou feedback. As interações são compreendidas como relações entre atores em que a ação de um ator provoca reações em um ou mais atores pertencentes à mesma situação de ação. Ao passo que a situação de ação molda as interações, o contrário também é verdadeiro, isto é, os padrões de interação produzidos também possuem a capacidade de realimentar as situações de ação, uma vez que tais interações são absorvidas pelos próprios atores alocados em uma situação de ação contribuindo para variações no número de atores envolvidos, em suas posições e em suas ações. Essa influência é posicionada entre as interações e a situação de ação do IAD-Framework (OSTROM, 2011 apud CAPELARI, ARAÚJO; CALMON, 2017, p.5).

Os padrões de interação são materializados no que o casal vai chamar de resultados. O resultado é o produto final da tomada de decisão dos atores que se

encontram em interação dentro da situação de ação e seus critérios de avaliação são: eficiência econômica; equidade através da equivalência; *accountability*; conformidade com os valores locais; sustentabilidade (OSTROM, 2011 apud CAPELARI, ARAÚJO; CALMON, 2017, p.5).

Os resultados apresentados realimentam tanto a situação de ação como os três fatores exógenos a ela – condições biofísicas, atributos da comunidade e regras em uso. Essa realimentação, também entendida como feedback, colabora para o processo de aprendizagem dos atores envolvidos na situação de ação, assim como, em consequência da aprendizagem, para a (re)avaliação de ações e resultados produzidos pelos atores numa tentativa de buscar melhores formatos de superação dos dilemas coletivos. O processo de realimentação está estreitamente relacionado à capacidade dos atores em observar e processar as informações presentes nos resultados gerados pelas interações deles próprios (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2017, p.6)

A crítica tecida a este modelo é que ignora - melhor, não consegue explicar - fenômenos comportamentais e sociais como o altruísmo, o humanitarismo, a solidariedade e a confiança. Este modelo não responde à pergunta por que as pessoas se agregam em associações e grupos nos quais predominam os benefícios coletivos e não os individuais (AMARU; NOHARA, 2017, p.193).

A exposição dos principais modelos de análise de políticas públicas permite concluir que a identificação do problema público depende da validade e precisão de informações, além de estar pautada em princípios e valores socialmente aceitos - e constitucionalmente definidos - o que impele à formulação de política pública de forma colaborativa por atores sociais e de modo interdisciplinar. Logo, os modelos cujo embasamento teórico pressuponha a aceitação de influência externa devem ser empregados preferencialmente, sob pena de visão ofuscada da realidade. Ademais, a participação de diversos atores sociais será essencial nas etapas de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

2.3.2 Linhas de avaliação de políticas públicas

Segundo Leonardo Secchi (2019, p.60-61) a avaliação de políticas públicas pode adotar uma abordagem racionalista, argumentativa ou até a mescla de ambas. O autor destaca que o tipo de problema público poderá guiar para a definição do método de avaliação a ser aplicado na medida em que podem existir problemas públicos com dados pré-existentes ou problemas públicos em que os formuladores da solução pouco ou nada conhecem da realidade, o que levará a sua apreensão previamente a uma determinação de solução.

A abordagem racionalista baseia-se em coleta de evidências, coleta de dados, entrevistas, leitura de documentos e projeções políticas e econômicas (SECCHI, 2019, p.61), assemelhando-se mais com a pesquisa científica, positivista, “no sentido que a realidade objetiva (diagnóstico e prognóstico) deve ser revelada e relatada com base em evidências empíricas” (SECCHI, 2019, p.61).

O mesmo autor informa que a abordagem argumentativa, por outro lado, “baseia-se na participação de atores envolvidos na política pública. Com essa abordagem de análise, a realidade é apreendida por meio do diálogo e da argumentação entre os atores envolvidos” (SECCHI, 2019, p.61). A adoção desta linha é análoga a de um facilitador de reunião, visando motivar a participação dos atores para construção coletiva das soluções públicas, ou “construtivista” (SECCHI, 2019, p.61).

Citando Simon, Secchi (2019, p.62) assevera que existem problemas estruturados e desestruturados. A primeira categoria engloba os problemas “recorrentes, de característica técnica e dos quais já existem informações disponíveis para o processo decisório”, enquanto que a segunda categoria assimila os (SECCHI, 2019, p.66):

problemas novos e não há um conhecimento acumulado sobre seus parâmetros. Também são chamados problemas complexos (*wicked problems*), em que a experiência e a intuição têm um grande papel para sua resolução.

Nota-se que a diferença entre ambos é a existência de prévio conhecimento acerca do problema, dados a seu respeito e experiências anteriores que tentaram, eventualmente falhas, resolver o problema. Assim, os problemas estruturados podem ser resolvidos mais facilmente por uma abordagem científica, mais alinhada a uma abordagem racionalista mediante aplicação de procedimentos padronizados na ciência e experiências anteriores de sucesso, enquanto, para os problemas desestruturados, a abordagem argumentativa pode ser mais prolífica.

Neste ponto é importante destacar que o modelo teórico empregado pelo avaliador de política pública - conceito que engloba qualquer um dos atores sociais envolvidos - reflete na eventual aplicação de modelo de avaliação, pois um teórico de linha racionalista tenderá a aplicar os métodos racionais para avaliar uma solução para um problema público, enquanto um analista comportamental poderá trilhar um caminho de busca por uma maior legitimação da decisão adotada ou em via de ser adotada.

Secchi (2019, p.62), destaca que “legitimidade é relacionada à aceitação de autoridade” o que importa em que os envolvidos, os destinatários de uma política pública e o público em geral podem considerar como legítimo um processo decisório realizado por “atores aceitáveis e se seguir um processo decisório correto e justificado”, sob pena da solução, ainda que seja adequada, ser refutada pelo público alvo ou demais atores sociais pela ausência deste sentimento de legitimidade, ou até chegar-se ao ponto da implementação da política pública ser “conflituosa ou até bloqueada” (SECCHI, 2019).

Por outro lado, uma política pública correlata a um tema altamente técnico e estruturado pode não ter qualquer benefício em ser avaliado pelo paradigma argumentativo porque a participação de atores pouco informados ou sem formação técnica necessária não agregaria qualquer capacidade analítica ao processo.

Visando superar este dilema, Secchi (2019, p.64-65) propõe variáveis que devem ser sopesadas para a adoção do modelo racionalista ou argumentativo, ou sua mescla, adequado ao binômio problema e solução público em foco, a saber: a) nível de

tecnicidade do tema/problema; b) necessidade de legitimidade; c) urgência - tempo disponível para encontrar uma solução e d) habilidade dos participantes (atores sociais). Para isto, formula uma designação de níveis destas variáveis - alto, intermediário e baixo - de modo a propiciar uma análise que sirva de guia, ainda que destaque esta classificação poderá ser mais política que técnica em função do ator social envolvido.

Diante do exposto, não é fora do tom concluir que os problemas públicos relativos a concreção de direitos sociais podem se valer das duas abordagens de avaliação, seja na fase de identificação do problema público, seja na fase de monitoramento do impacto da política pública sobre o público-alvo, já que a validade e precisão de informações depende da participação de demais atores sociais. Assim, por mais que se tenha um problema estruturado, trazer os atores sociais representantes do público-alvo pode refinar ou melhorar o impacto da política pública.

2.3.3 Políticas públicas e Auditoria Governamental Operacional (NAGs 1000)

Assentadas as premissas que a solução de problemas públicos depende de acurada identificação de suas causas e efeitos e que esta empresa deve ser empreendida por meio do emprego de modelos de análise e avaliação de políticas públicas, resta definir o instrumento de colocação em prática do arcabouço teórico pelos órgãos de controle externo.

Conforme a INTOSAI - Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, a auditoria operacional compreende “o exame da economicidade, eficiência e eficácia com as quais a entidade auditada utiliza seus recursos no exercício de suas funções, sendo conhecida, também, como auditoria de otimização de recursos” (ARAÚJO; FARIAS, 2020, p.152).

Inaldo da Paixão Santos Araújo e Luciano Chaves de Farias destacam que com o ordenamento jurídico inaugurado em 1988, a prática auditorial dos órgãos de controle externo ganhou músculos, pois passou a abranger não apenas a regularidade

contábil na medida que açambarcou a verificação da efetividade de políticas públicas, cerne da auditoria operacional (ARAÚJO; FARIAS, 2020, p.151):

a auditoria aplicável ao setor público é a atividade sistemática por meio da qual se confronta uma condição (o que é) com determinado critério (o que deve ser), objetivando a emissão de um relatório imparcial e direto, contendo as constatações positivas e negativas.

Conrado Tristão (2020, p.99) informa-nos que a auditoria operacional, espécie de controle mais focado no resultado, teve seu caminho pavimentado pela Constituição Federal de 1988, que atribuiu ao Tribunal de Contas da União a competência para realizar “fiscalização operacional”. Por meio destas auditorias, “o TCU avalia o desempenho da administração sob os parâmetros da economicidade, eficiência e efetividade, levantando dados e formulando recomendações” (TRISTÃO, 2020, p.99).

O Tribunal de Contas da União definiu em seu *Manual de auditoria operacional* (2020) auditoria operacional como o processo de coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de aferir o desempenho da gestão governamental, subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública.

A gênese do controle de natureza operacional, com foco na qualidade dos gastos públicos, remonta a 1959, ano em que o Tribunal de Contas da União sediou o III Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (III INCOSAI), realizado no Rio de Janeiro. Conrado Tristão (2020, p.101) destaca que neste evento “um dos pontos de discussão os métodos mais adequados de controle sobre os gastos públicos. As discussões resultaram na recomendação de que as entidades de auditoria deveriam analisar os gastos públicos não apenas do ponto de vista formal, mas também a partir de seus resultados.”

O objeto de uma auditoria operacional são os programas, atividades ou organizações, mediante coleta e análise sistemática de informações, a fim de aferir o desempenho da gestão governamental. A finalidade da auditoria operacional é

fornecer elementos informativos para a verificação do desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública.

A auditoria operacional, em tese, ultrapassa o cânone da legalidade estrita, pois a análise busca verificar a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da gestão pública, de modo que as diretrizes para sua realização são especiais em relação à auditoria de legalidade.

A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) publicou em julho de 2004, as DIRETRIZES PARA APLICAÇÃO DE NORMAS DE AUDITORIA OPERACIONAL, cuja tradução para o português pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em julho de 2005, assim trouxe-nos o instituto:

A auditoria operacional é um exame independente da eficiência e da eficácia das atividades, dos programas e dos organismos da Administração Pública, prestando a devida atenção à economia, com o objetivo de realizar melhorias.

O alvo da atuação do controle externo abrange as auditorias de conformidade e as operacionais ou de resultado, esta possuindo objetivo de confrontar o desempenho dos recursos humanos, financeiro ou de outra natureza. Verifica-se se são utilizados com eficiência, avaliando os resultados alcançados em relação com as metas propostas e, ainda, se a administração desenvolveu as suas atividades de acordo com práticas e princípios da administração pública.

Outra concepção a ser considerada é adotada pelo Departamento Nacional de Auditoria (NAO) do Reino Unido, definindo que em tais investigações o foco é atestar o custo/benefício ao avaliar a economicidade, eficiência e efetividade alcançadas nos principais campos de receita e gastos e na administração de recursos.

Pode-se concluir que as auditorias operacionais diferem das auditorias tradicionais pela flexibilidade na escolha de temas, métodos de trabalho, avaliação de programas e forma de comunicar as conclusões, enquanto auditoria tradicional somente verifica informações.

Nada obstante os avanços verificados no Sistema de Controle Externo do país, advindos, precipuamente, com a Constituição de 1988 e com a Lei de Responsabilidade

Fiscal (LRF) de 2000, e a observância de normas e diretrizes emanadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), os Tribunais de Contas precisavam de um conjunto de normas específicas para a realização das auditorias governamentais, em todas as suas modalidades (IRB, 2011).

Os estudos para elaboração destas normas específicas iniciaram-se em 2006, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA), na gestão do Cons. Antonio Honorato de Castro Neto.

Após a aprovação, em caráter experimental, do projeto de normas de auditoria governamental, já denominadas de NAGs, pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), no seu XXIV Congresso realizado em 2007, na cidade de Natal, a proposta, em 2009, passou a contar com o apoio institucional do Instituto Rui Barbosa (IRB) e do financiamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), no âmbito do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX), por meio do seu subcomponente nacional.

A elaboração das NAGs baseou-se nos Princípios Fundamentais de Auditoria Governamental, incluídos nas normas da INTOSAI, assim como preceitos e normas estabelecidos pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) (IRB, 2011).

Na NAG 1000 estão definidos os conceitos básicos de termos e expressões relacionados à auditoria governamental e são apresentados os objetivos gerais e específicos destas normas, a aplicabilidade, a amplitude e a atualização de suas políticas e diretrizes (IRB, 2011).

Esta norma define conceitos básicos como *accountability*, espécies de auditoria governamental (de regularidade, contábil, de cumprimento legal e operacional), contas, controle externo, elementos recorrentes como economicidade, efetividade, eficácia e eficiência, além de outros conceitos vinculados à atividade fim de auditoria, tais como fraude, evidências de auditoria, materialidade, riscos de auditoria, relevância de achados e o relatório final a ser elaborado em auditorias.

Conforme seu item 1200, as NAGs tem por objetivos estabelecer os princípios para a definição de procedimentos e práticas de auditoria governamental, nas suas diversas áreas de atuação, modalidades e enfoques técnicos, e que possam ser adaptados em função das características institucionais, legais e circunstanciais de cada TC (item 1201); criar diretrizes de auditoria governamental que representem a base a ser adotada por todos os TCs, servindo de referência de qualidade para os trabalhos de auditoria governamental (item 1202); classificar e caracterizar os tipos de auditoria governamental, estabelecer seus objetivos, orientar sua metodologia e definir os requisitos essenciais às suas diversas etapas (item 1203); orientar o profissional de auditoria governamental no exercício de suas funções e responsabilidades (item 1204); fomentar a melhoria dos processos e operações dos TCs, ajudando-os no desempenho das suas responsabilidades de forma econômica, eficiente, eficaz e efetiva (item 1205); oferecer subsídios para o processo de avaliação de desempenho institucional dos TCs, bem como o de avaliação das equipes de trabalho e de cada profissional de auditoria governamental, individualmente (item 1206) e garantir padrão de qualidade e a comparabilidade de auditorias governamentais (item 1207).

Com efeito, seguindo a publicação da NAG 1000 realizada pelos Tribunais de Contas em 2011, o item 1102 define o gênero auditoria como exame independente, objetivo e sistemático de dada matéria, baseado em normas técnicas e profissionais, no qual se confronta uma condição com determinado critério com o fim de emitir uma opinião ou comentários.

A norma em testilha define, segundo o item 1102.1, o sub-gênero auditoria governamental como o exame efetuado em entidades da administração direta e indireta, em funções, subfunções, programas, ações (projetos, atividades e operações especiais), áreas, processos, ciclos operacionais, serviços, sistemas e sobre a guarda e a aplicação de recursos públicos por outros responsáveis, em relação aos aspectos contábeis, orçamentários, financeiros, econômicos, patrimoniais e operacionais, assim como acerca da confiabilidade do sistema de controle interno (SCI).

Prossegue delimitando que a auditoria governamental é realizada por profissionais de auditoria governamental, por intermédio de levantamentos de informações, análises imparciais, avaliações independentes e apresentação de informações seguras, devidamente consubstanciadas em evidências, segundo os critérios de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética, transparência e proteção do meio ambiente, além de observar a probidade administrativa e a responsabilidade social dos gestores da coisa pública (IRB, 2011).

Em relação às espécies de auditoria governamental, as NAGs 1000 estabelecem as espécies de regularidade, contábil, de cumprimento legal e operacional.

O item 1102.1.1 define auditoria de regularidade como exame e avaliação dos registros; das demonstrações contábeis; das contas governamentais; das operações e dos sistemas financeiros; do cumprimento das disposições legais e regulamentares; dos sistemas de controle interno; da probidade e da correção das decisões administrativas adotadas pelo ente auditado, com o objetivo de expressar uma opinião.

Prosseguindo, as NAGs 1000, em seu item 1102.1.1.1, conceitua auditoria contábil como o exame das demonstrações contábeis e outros relatórios financeiros com o objetivo de expressar uma opinião – materializada em um documento denominado relatório de auditoria – sobre a adequação desses demonstrativos em relação a estas NAGs, aos Princípios de Contabilidade (PCs), às Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCs), sejam elas profissionais ou técnicas, e à legislação pertinente. Em uma auditoria contábil o profissional de auditoria governamental deverá verificar se as demonstrações contábeis e outros informes representam uma visão fiel e justa do patrimônio envolvendo questões orçamentárias, financeiras, econômicas e patrimoniais, além dos aspectos de legalidade.

O item 1102.1.1.2 define auditoria de cumprimento legal como o exame da observância das disposições legais e regulamentares aplicáveis.

Por fim, o item 1102.1.2 delinea a auditoria operacional como o exame de funções, subfunções, programas, ações (projetos, atividades, operações especiais), áreas, processos, ciclos operacionais, serviços e sistemas governamentais com o objetivo de se emitir comentários sobre o desempenho dos órgãos e das entidades da Administração Pública e o resultado das políticas, programas e projetos públicos, pautado em critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente, além dos aspectos de legalidade.

2.3.4 Limites à auditoria operacional

A Constituição Federal de 1988 positivou a auditoria operacional, contudo, não delimitou sua extensão, o que na visão de Conrado Tristão (2020, p.102), deixou lacuna a respeito do tipo de manifestação os órgãos de controle externo podem exarar ao exercer a auditoria operacional: poderiam emitir determinações para a Administração ou limitar-se a expedir recomendações, bem como aplicar sanções aos gestores?

O autor traz à baila duas correntes, inclusive dentro do Tribunal de Contas da União, a saber: “postura mais cooperativa”, em que o controle externo pode apenas fornecer insumos ao gestor mediante compartilhamento de dados e emissão de recomendações, no que a auditoria operacional assemelhar-se-ia a ferramenta orientativa; ou adotar “postura mais interventiva”, no que seria permitido ao “controlador atuar diretamente na ação administrativa, modelando-a a partir de atos de comando (determinações) e até da aplicação de sanções” (2020, p.103).

O estudo da Auditoria Operacional em outros sistemas legais, tarefa a que Conrado Tristão se dedicou especificamente aos sistemas vigentes da Itália, Bélgica e França, revela que “nenhum destes países parece fazer uso de determinações no âmbito do controle operacional” e que, nestes países, “acabaram por afastar o uso de determinações em sua fiscalização operacional”, sendo patente a preocupação “em se preservar a esfera de discricionariedade própria do gestor”. Contudo, Conrado Tristão

alerta que “disso não se deve extrair afirmação de que o Brasil simplesmente tem que fazer igual” (2020, p.110), eis que apruma para a necessidade de melhor debate e argumentação da extensão ou tipo de manifestação do controle externo em sede de Auditoria Operacional.

Efetivamente a preocupação com a preservação do denominado mérito administrativo, ou espaço decisório do gestor, não é estranha ao nosso sistema constitucional. Todavia, conforme visto em subseção anterior, o mesmo sistema constitucional que prevê essa preservação também erige determinações de concreção de direitos sociais, em especial a educação de qualidade, no que a esfera discricionária do gestor deve ser compatibilizada com a busca, e conseqüente controle, da concreção deste direito social.

Clarice Seixas Duarte (2013, p.35) destaca que “os direitos sociais ocupam papel de destaque nas constituições e as decisões sobre a realização de objetivos coletivos não são assuntos que devam ser deixados apenas à esfera da política”, uma vez que nos encontramos num contexto de Estado Social. Por este motivo deve existir “a promoção do diálogo entre os Poderes Públicos com o objetivo de contribuir para a realização de direitos”, o que constitui importante tarefa de outros poderes “de modo a permitir a verificação da presença e adequação dos elementos necessários à configuração de uma política pública” (2013, p.36). Ademais, deve existir a verificação “se os meios escolhidos são compatíveis com os objetivos; se outros objetivos requeridos pela Constituição foram considerados de forma adequada pelo Legislativo e Executivo”, eis que, *ratio ultima*, a ação do Estado deve se voltar para sua tarefa de implementar direitos (DUARTE, 2013, p.37).

Portanto, o controle desempenha importantíssimo papel na seara dos direitos sociais, não sendo possível restringir a atuação dos Tribunais de Contas para limitá-los apenas à análise da legalidade, afinal “na ausência de controle social, a gestão das políticas públicas no ambiente das deliberações majoritárias tende a ser marcada pela corrupção, pela ineficiência e pelo clientelismo” (BARCELLOS, 2010, p. 824).

Não se pode perder de vista que “políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p.41). Isto remete à essencialidade da tarefa de avaliar políticas públicas e sua natureza extremamente crucial neste processo de controle da concretização, ainda que ao longo do tempo e incremental, dos direitos sociais. Segundo Clarice Seixas Duarte (2013, p.31):

avaliação é o momento em que se verifica o impacto concreto da política, se os objetivos previstos estão sendo atingidos e se há algo a ser modificado; se existe uma relação de adequação entre os meios escolhidos e os fins almejados e se estes estão de acordo com determinados parâmetros preestabelecido”.

A tendência da doutrina é prestigiar a função pedagógica do controle externo, especialmente pelo advento das alterações à Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), eis que a postura prospectiva “visa, em essência, atuar em momento anterior à efetivação do dano, numa perspectiva futura, não se voltando ao passado” (ARAÚJO; FARIAS, 2020, p.146). Assim, “deve ser superada, portanto, a visão de controle como sinônimo de ‘missão policial’, pois essa compreensão não mais se coaduna com as formas contemporâneas de atuação do controle.” (AGUIAR, ALBUQUERQUE; MEDEIROS, 2011, p.165 apud ARAÚJO; FARIAS, 2020, p.146) de modo a que os fiscalizadores “devem ser concebidos, sobremaneira, como aliados daqueles que estão nos cargos de execução, haja vista que o desiderato primário de ambos é o mesmo: a boa e regular aplicação dos recursos públicos”. (ARAÚJO; FARIAS, 2020, p.146).

Todavia, a extensão da auditoria operacional não pode se limitar à posição cooperativa e pedagógica, apenas mediante fornecimento de dados e recomendações, sob pena dos objetivos da Constituição Federal tornarem-se meros perfumes, pairando no ar, mas nunca palpáveis concretamente. É importantíssima a adoção da medida cooperativa pelos órgãos de controle externo, contudo, o constrangimento ao uso da função sancionadora abre espaço à Administração Pública poder ocupar-se de conduta reiterativa de nunca incrementar a concretização de direitos sociais, no que

reconheceríamos a ocorrência de falhas ou insuficiência de políticas públicas sem o necessário “remédio”. Cláudio Pereira de Souza Neto traz o seguinte exemplo:

Quando, por exemplo, a Administração elabora lista de medicamentos e deixa de entregá-los à população[...] É o governo que está agindo contraditoriamente, que não está cumprindo a decisão refletida que tomou quando elaborou o programa. (SOUZA NETO apud DUARTE, 2013, p.36).

Falhas como essas são incompatíveis com os princípios mais mezinhos da Administração Pública, tal como moralidade e eficiência, e seu não enfrentamento pela linha que o controle externo somente pode adotar medidas cooperativas acabaria numa teratologia: permitir que o gestor público haja de forma imoral, não republicana e não eficiente, contrariando o *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

O embate entre segurança jurídica versus atuação dos Tribunais de Contas teve influência da publicação da Lei nº 13.655/2018, que a pretexto de fomentar a segurança jurídica, trouxe maior responsabilidade ao gestor na seara das políticas públicas e, conseqüentemente, aos órgãos de controle externo.

Élida Grazianne Pinto (2019, p.105), em estudo a respeito da influência das novas regras da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, adicionadas pela Lei nº 13.655/2018, sobre o ciclo de políticas públicas, afirma que “é preciso testar os limites da discricionariedade administrativa por meio do reforço da vinculação do gestor ao planejamento setorial e orçamentário que orienta suas propostas de ação governamental.”

A assertiva encaixa-se no novo contexto trazido pelas alterações realizadas na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB - Decreto-lei nº 4.657/1942) ao controle externo ao prescrever que as decisões proferidas, em sede administrativa, controladora e judicial, devem considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo (art. 22, *caput*, da LINDB), bem como as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente (§1º do art. 22 da LINDB). A ilustre Procuradora de Contas afirma sobre este “zelo” da LINDB (2019, p.105-106):

Falar em dever de avaliação de consequências, dificuldades reais e rotas alternativas é reconhecer, de saída, que a escolha empreendida pelo gestor deve ser suficientemente madura e estruturada em indicadores e dados empíricos, que apontem para um diagnóstico contextualizado do problema a ser resolvido, e da própria solução aviada administrativamente. Ora, só se pode testar conformidade dinâmica das políticas públicas à luz do planejamento que lhe estrutura as metas físicas e financeiras, sobretudo para avaliar a sua execução (ou não) à luz das variáveis situacionais e técnicas que dizem respeito aos atos e às omissões da Administração Pública.

Nesta linha, a simples existência de controles formais, em maior ou menor escala, ou até sua superposição, não resolve o problema de efetividade das políticas públicas, eis que o foco deve se deslocar para o atendimento do planejamento firmado pela própria Administração Pública, sob pena de cairmos na “cômida e ingênua crença que bastam mais leis e mais controles formais do seu cumprimento igualmente formal para que tudo se resolva” (PINTO, 2019, p. 107).

O nosso ordenamento jurídico traz a resposta a este problema ao fincar o planejamento como base do desenvolvimento nacional equilibrado e das políticas públicas, a teor do art. 174 da Constituição Federal, mandamento reforçado pelo acréscimo do parágrafo único ao art. 193 pela Emenda Constitucional do novo FUNDEB (Emenda Constitucional nº 108/2020). Com efeito:

o ponto nodal, verdadeiro eixo crítico da qualidade do gasto público passa, necessariamente, pela exigência de que os planos estatais, sobretudo as leis do ciclo orçamentário, contenham indicadores da sua consecução, atrelados a metas quantitativas de bens, serviços, obras e cidadãos atendidos, o que, por seu turno, implica estimativa de custo unitário e global. (PINTO, 2019, p.110).

O controle externo, assim, não deverá atuar como controlador que visa substituir o gestor público na seara de políticas públicas, mas, sim, pela progressiva responsabilização do gestor pelo planejamento escolhido, sendo controlados os resultados dos programas executados. Marcos Augusto Perez adverte:

é inadmissível que o exercício do controle jurisdicional sobre a Administração simplesmente represente a transferência de um poder arbitrário das mãos do administrador para as mãos do magistrado. (PEREZ, 2018, p.316 apud MOTTA; NOHARA, 2019, p.68).

Isto porque é “por dentro da legalidade do ciclo orçamentário que se abre o caminho do controle de políticas públicas e, por via de consequência, da qualidade do gasto público” (PINTO, 2019, p.111). Ingo Wolfgang Sarlet (2019, p.11) assevera:

o horizonte finalístico de leitura da Lei nº 13.655/2018 implica responsabilidade direta ou indireta pela promoção progressiva dos direitos fundamentais, conforme o estágio de consecução possível das correspondentes políticas públicas. O grande desafio a respeito da tensão entre segurança jurídica e eficiência no processamento das escolhas empreendidas pela Administração Pública reside no equacionamento constitucional acerca precisamente do estágio de realização e/ou modificação dos direitos fundamentais.

Nota-se que o advento da Lei nº 13.655/2018 ainda trará discussões ao caldeirão da atuação dos Tribunais de Contas no contexto de concreção dos direitos sociais, pois na medida em que reforça o respeito à “segurança jurídica” e decisões dos gestores públicos, o gestor deve estar fundado em planejamento de modo a ser possível apurar se a escolha era minimamente viável e exequível dentro do contexto de “dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo”.

2.4 SALTO QUALITATIVO DO CONTROLE EXTERNO E NOVO FUNDEB

A Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, aprovou o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e não deixou mais dúvidas a respeito da essencialidade da educação ao incluir o inciso IX ao art. 206, estabelecendo a “garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida” para além da “garantia de padrão de qualidade” (inciso VII). Em relação ao FUNDEB, ganha especial destaque a avaliação de qualidade, através do conceito de Custo Aluno Qualidade.

Para espantar qualquer dúvida a respeito da supra essencialidade do direito à educação, a emenda constitucional estabeleceu que os entes federativos definirão formas de colaboração de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório, a teor do §4º, adicionado ao art. 211. É preciso destacar que o §1º deste dispositivo constitucional já previa a necessidade de garantia à

equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino. Destarte, após a Emenda Constitucional nº 108, o dispositivo passou a estabelecer um “padrão mínimo de qualidade”, o qual “considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ)” *ex vi* do §7º do art. 211.

Existem mais reflexos na emenda constitucional para além do reforço ao direito à educação como direito social essencial na medida que a normativa ainda atribui, expressamente, ao “Estado” exercer a função de planejamento das políticas sociais.

Com efeito, a Emenda Constitucional nº 108/2020 ratificou o Estado na função de planejamento das políticas sociais, mister que deve ser atendido com a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas, a teor do parágrafo único do art. 193:

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

Esta disposição, apesar de enxuta, deixou claro três pontos importantíssimos:

a) a força normativa dos instrumentos de planejamento na concreção do direito social à educação; b) a adoção de visão de análise de políticas públicas que entende o Estado como formulador de políticas públicas com a participação dos atores sociais e c) ratificou a necessidade do emprego do modelo heurístico do ciclo de políticas públicas para o planejamento e execução.

Apesar da discussão a respeito da possibilidade da atuação dos Tribunais de Contas na concreção de direitos sociais, e eventuais limites desta atuação, a discussão torna-se inócua diante do quadro normativo trazido pela Emenda Constitucional nº 108/2020 ao acrescentar o parágrafo único ao art. 193, haja vista que trouxe a sociedade e os órgãos de controle, interno e externo, para o ciclo de política pública ao determinar a participação da sociedade, ao lado do Estado, nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

Conforme visto em subseção anterior, as distintas teorias de análise de políticas públicas possuem diferentes definições do que seriam tais políticas, distinguindo-se, inclusive, no que tange ao papel desenvolvido pela sociedade (e organizações civis de interesse público) e pelo ente estatal no ciclo de políticas públicas, especialmente nas etapas de formulação e avaliação.

Todavia, para além das expostas determinações a respeito das atribuições dos Tribunais de Contas na fiscalização e acompanhamento da execução do novo FUNDEB, o novel parágrafo único do art. 193 da Constituição Federal espanca as dúvidas a respeito do papel do Estado nas etapas de formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas públicas ao colocá-lo na função de “planejamento das políticas sociais, em casamento com a sociedade, a quem será “assegurada, na forma da lei, a participação” (BRASIL, 1988).

A leitura dos demais dispositivos da Emenda Constitucional relativa ao novo FUNDEB revela que sua concreção dependerá da atuação dos Tribunais de Contas, desde a determinação de repartição de receitas, que dependerá da aferição da lisura dos registros contábeis e relativos à quantidade de alunos matriculados, seja na apuração da qualidade do gasto público e controle do atingimento do planejamento para a educação.

Não é à toa que a emenda constitucional em testilha adicionou o art. 163-A ao texto constitucional, o qual determina que os entes públicos disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, para garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público, uma vez que a partilha de receitas e eventuais complementação de recursos, pelos Estados e União, ocorrerá em face de critérios oriundos destas informações.

A atuação dos Tribunais de Contas englobará a aferição dos registros contábeis dos entes fiscalizados para apurar a correção da composição financeira do FUNDEB (art. 3º da Lei nº 14.113/2020), passará pelo cálculo da quantidade de alunos matriculados nas redes públicas de ensino para fins de definição do valor de VAAF,

VAAT e VAAR e eventuais complementações pela União e Estados (art. 5º da Lei nº 14.113/2020); pela verificação do cumprimento das condicionalidades de melhoria de gestão, alcance da evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (arts. 5º, III, e 14 da Lei nº 14.113/2020); cumprimento dos novos mínimos de aplicação em manutenção e desenvolvimento da educação (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 14.113/2020) até a lisura e atingimento da finalidade dos repasses de subsídios e subvenções a instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, eis que entram no cômputo da quantidade de alunos matriculados (art. 7º, §§3º e 5º, da Lei nº 14.113/2020).

Nota-se da lei reguladora do novo FUNDEB especial atenção ao atendimento da qualidade do gasto público na educação e conseqüente melhoria de gestão e alcance da evolução de indicadores e melhoria da aprendizagem, eis que tais condicionantes são relacionadas ao pagamento da “complementação-VAAR”, reforçando a necessidade de atuação incisiva dos Tribunais de Contas na seara do direito social da educação.

Espancando quaisquer dúvidas quanto a este ponto, o art. 30 da Lei nº 14.113/2020 assevera que a fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos também pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, perante os respectivos entes governamentais sob suas jurisdições (inciso II) e pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União (inciso III).

Ademais, o art. 31 estabelece que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável, devidamente instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser

apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas.

Este contexto normativo positivo quer dizer que a Emenda Constitucional do novo FUNDEB revela a necessidade de abandono do modelo legalista-burocrático do controle externo em prol da adoção de maior participação dos demais atores sociais na Administração Pública, bem como a modificação do modelo de atuação dos Tribunais de Contas na busca pela efetiva concreção dos direitos sociais insculpidos na Constituição Federal. Pode-se afirmar que o texto constitucional adotou a linha “instituições importam mais do que indivíduos” (REISMAN; DE TONI, 2017, p.14).

Neste contexto, as premissas teóricas dos modelos de análise de políticas públicas que reconhecem as influências externas ao ciclo de políticas públicas servirão de embasamento à necessária mudança teórica da atuação dos Tribunais de Contas, especialmente a respeito da concretização do direito à educação de qualidade.

Pela abordagem neoinstitucionalista, as relações entre Estado e sociedade – arranjos institucionais – “podem obedecer a diferentes padrões, desde formas clientelistas até aquelas baseadas em valores como transparência e responsabilização (*accountability*)” (REISMAN; DE TONI, 2017, p.14). Essas gramáticas políticas, tal como delineadas por Edson Nunes (2003), conforme visto, variam de acordo com o estágio de evolução do Estado e seu tipo, caldo que delinea a forma e extensão de como as instituições, e não apenas os indivíduos, podem afetar a dinâmica e o desenho das políticas públicas.

A partir do momento em que instituições têm mais peso que os indivíduos isoladamente considerados, aquelas “importam porque restringem as possibilidades dentro das arenas decisórias” (REISMAN; DE TONI, 2017, p.14), seja considerando-se *instituições* como regras formais ou informais.

Pela abordagem neoinstitucionalista, as escolhas institucionais afetam o conteúdo e a forma das políticas públicas, haja vista que “o ciclo da política pública sofre restrições e incentivos de acordo com o conjunto de regras (formais e informais) que afeta o comportamento dos agentes envolvidos no processo” (REISMAN; DE

TONI, 2017, p.16). Isto nos leva à necessidade de saber quais instituições válidas existiam em determinado momento histórico de modo a compreender determinada decisão governamental, eis que são as instituições presentes no Estado que influenciarão as condutas dos agentes, e consequentes decisões em políticas públicas.

Neste enredo, as escolhas em políticas públicas, mais agora que nunca, decorrem das escolhas, ou omissões decisórias, da confluência das instituições do que o “somatório/agregação das distintas preferências unitárias”, como defendido pelas teorias comportamentalistas (REISMAN; DE TONI, 2017, p.18).

Consoante visto na subseção 2.1.2.6, a gramática política vigente no Brasil prima pela cooperação entre as instituições e pela presença da *accountability* em todos os setores, esta “entendida como a responsabilização democrática dos agentes públicos” (REISMAN; DE TONI, 2017, p.21) e operacionalizada por dois mecanismos: *accountability* vertical “na qual a sociedade controla de forma ascendente os governantes”, e horizontal, “implementada tanto pelo sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) entre os três poderes constitucionais (Executivo, Legislativo e Judiciário) como por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública, a exemplo dos Tribunais de Contas” (REISMAN ; DE TONI, 2017, p.21).

Por força da *accountability* vertical, aliada ao novel parágrafo único do art. 193 da Constituição Federal e advento da Lei nº 13.655/2018, tem-se que a leitura das políticas públicas são resultado das escolhas institucionais operadas pelos atores sociedade, Poderes Executivos e Legislativo e Tribunais de Contas, estes ganhando força excelsa para atuar concretamente no arranjo institucional.

Em outros termos, o nascimento da Lei nº 13.655/2018 e da Emenda Constitucional nº 108/2020, que instituiu o novo FUNDEB, remodelaram o suposto embate entre segurança jurídica versus atuação dos Tribunais de Contas na medida em que trouxeram a devida responsabilidade ao gestor na seara das políticas públicas, especialmente na seara educacional, trazendo o controle externo como elemento de fomento a ambiente de melhor formulação.

Este arcabouço teórico será fundacional para a análise dos resultados obtidos na pesquisa em relação à instituição em foco, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

3 METODOLOGIA

O objeto deste estudo é avaliar a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia sobre políticas públicas educacionais desenvolvidas pelos Municípios sujeitos ao seu controle externo. Especificamente, a pesquisa visa elucidar quais os reflexos que a atuação da instituição, eventualmente, tenha causado na atuação dos entes fiscalizados em relação a suas políticas públicas educacionais. Buscou-se se, e quais, as medidas concretas podem ter influenciado o ciclo de políticas públicas educacionais, bem como se as funções de orientação e regulamentação influenciaram o ciclo de desenvolvimento de políticas públicas pelos entes fiscalizados.

A metodologia empregada para atingir os objetivos específicos propostos foi a pesquisa descritiva, por intermédio do estudo de caso da instituição eleita como referência, no caso o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, como referido no objetivo geral anunciado. Foi adotado o método dedutivo de abordagem, partindo-se da análise geral do objeto de estudo, a saber, doutrina, legislação pertinente, acervo de normas e deliberações do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, para se chegar a conclusões específicas.

A análise e identificação de qual o critério de avaliação do gasto público empregado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia para avaliação dos gastos e políticas públicas educacionais, no período de 2014 a 2019, foi realizado por análise documental de Pareceres Prévios emitidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia em relação a prestação de contas anuais do Poder Executivo, especificamente nos capítulos pertinentes a gastos em educação e obediência aos planos governamentais (PPA, LDO e LOA).

A identificação de quais medidas de natureza regulamentar e/ou fiscalizatória foram adotadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, para avaliação dos gastos e políticas públicas educacionais no período de 2014 a 2019, se deu mediante análise documental de deliberações, resoluções e instruções normativas,

além de pareceres normativos e respostas a consultas, todos emitidos pela instituição sobre o tema.

Foram analisados, ainda, se realizadas auditorias e inspeções temáticas a respeito de educação pública e quais os reflexos destas na atuação dos entes fiscalizados em relação a suas políticas públicas educacionais.

Em seguida à identificação do critério empregado para análise dos gastos em educação em prestação de contas anuais e outras medidas de fiscalização e regulamentação, foi pesquisado se isto fomentou positivamente o ciclo de políticas públicas educacionais nos Municípios fiscalizados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, no período de 2014 a 2019.

Ao largo da pesquisa documental, este objetivo foi pesquisado mediante aplicação de entrevistas estruturadas e envio de questionários a servidores da instituição componentes do grupo de trabalho do programa “Educação é da nossa conta”, bem como dois Procuradores de Contas. Todas as entrevistas foram realizadas de modo não presencial, enviadas via e-mail.

A pesquisa envolveu a avaliação qualitativa dos resultados das entrevistas e questionários aplicados, cuja estrutura consta em apêndice a este projeto.

No que tange à análise documental, a pesquisa identificou a evolução dos índices de desenvolvimento da educação pública municipal, comparando a evolução das notas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no período de 2014 a 2019 com a evolução dos gastos em educação, para verificar se e quais determinações emanadas do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia fomentaram a melhora, ou piora, na qualidade da educação pública. Isto se realizou mediante pesquisa comparativa dos dados das notas e orçamentos, disponíveis no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, além de análise documental de pareceres prévios, deliberações, resoluções e instruções normativos e de pareceres normativos e respostas a consultas emitidos pela instituição sobre o tema.

Em adendo, a pesquisa envolveu a consulta em bancos de dados mantidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios dos Estados da Bahia a respeito das auditorias

realizadas pelo tribunal na seara da área de educação, bem como a forma de avaliação dos gastos em educação quando da apreciação da prestação de contas anual, no período de 2014 a 2019.

Estes dados foram comparados com aqueles indicados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica a respeito dos índices de desenvolvimento do acesso à educação e sua qualidade, englobando o mesmo período temporal.

Ainda nesta etapa, para fins de comparação dos índices educacionais dos entes municipais fiscalizados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, de modo a ter-se noção do efeito prático espelhado em políticas públicas educacionais, foram escolhidos 15 (quinze) Municípios com maior repasse de FUNDEB, 15 (quinze) com repasses em valor intermediário e 15 (quinze) Municípios com menor valor de repasse do fundo, considerando o período de 2014 a 2019. Por estes critérios foram escolhidos os seguintes Municípios: Salvador, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Juazeiro, Camaçari, Porto Seguro, Lauro de Freitas, Teixeira de Freitas, Barreiras, Eunápolis, Ilhéus, Luís Eduardo Magalhães, Itabuna, Jequié e Simões Filho com maiores repasses, e os Municípios de Dom Macedo Costa, Ibiquera, Catolândia, Lafaiete Coutinho, Lajedão, Aiquara, Abaíra, Jussiape, Gavião, Lajedinho, Firmino Alves, Contendas do Sincorá, Tanquinho, Feira da Mata e Cravolândia, como componentes do grupo de menor valor recebido pelo FUNDEB. No grupo intermediário, os municípios são: Santa Brígida, Caculé, Itagibá, Tanque Novo, Itororó, Fátima, Cipó, Aporá, Condeúba, Mairi, Salinas da Margarida, Água Fria, Mundo Novo, Macarani e Dário Meira.

Por fim, a pesquisa buscou identificar possíveis fatores externos ou adicionais determinantes da evolução do desempenho educacional.

A análise pormenorizada levou a um conjunto de variáveis conceituais-normativas para exame crítico do método aplicado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Os modelos dos instrumentos de pesquisa utilizados encontram-se anexos ao presente estudo, em apêndices, com indicação do teor dos questionários e entrevistas semiestruturadas, além da lista dos atos legais e decisões pesquisados.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Conforme delineado no capítulo pertinente à metodologia, a pesquisa inicialmente foi direcionada para a existência e extensão do controle exercido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia na temática da “educação”, especificamente no campo das políticas públicas educacionais, mister desenvolvido mediante pesquisa da legislação pertinente à seara educacional, emanada do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Em adendo, a pesquisa abrangeu demais atos formais da instituição em foco, emitidos no exercício do controle externo, tais como Pronunciamentos Técnicos e Pareceres Prévios emitidos a respeito de prestação de contas anuais do Poder Executivo dos Municípios do Estado da Bahia, bem como demais deliberações, auditorias e inspeções temáticas realizadas a respeito do tema educação. Em seguida, o contexto encontrado foi analisado à luz do arcabouço teórico exposto, especialmente em relação aos modelos estudados de análise e avaliação de políticas públicas e auditoria operacional.

Um passo à frente a pesquisa enveredou no sentido de perquirir se a atuação dos gestores das entidades jurisdicionadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia foi impactada pela atuação da instituição, seja do plano normativo, seja no plano de atuação concreta como controle externo, e se houve impacto na reformulação dos programas e projetos constantes das políticas públicas educacionais adotadas, mediante análise das percepções dos servidores da instituição, especialmente aqueles vinculados à temática educação.

4.1 MEDIDAS ADOTADAS PELO TCM-BA PARA AVALIAÇÃO DOS GASTOS E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

4.1.1 Plano normativo do tema “educação” no TCM-BA

A pesquisa da legislação pertinente à seara educacional editada pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia revelou acervo de normas que remontam à prestação mensal de contas, bem como à regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (primeiramente o FUNDEF e posteriormente o FUNDEB) e de gastos na função educação, ou tecnicamente referida como gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

A prestação mensal e anual de contas foi disciplinada, inicialmente, pela Resolução nº 220/92, a qual estabelece os prazos e regras atinentes à prestação anual e mensal de contas das Prefeituras e Câmaras legislativas municipais, inclusive os gastos realizados na seara educação, sendo posteriormente revogada pela Resolução nº 1.060/05, que passou a tratar do tema. Esta resolução, por sua vez, sofreu alterações pelas Resoluções nº 1.272/08, 1.282/09, 1.307/11, 1.312/12, 1.323/13, 1.331/14, 1.340/16, 1344/16, 1.355/17, 1.383/19 e 1.398/20.

A Resolução nº 1.060/05, ainda em sua redação original, estabeleceu cuidado específico aos gastos dos Municípios em educação, eis que a alínea “a” do §3º do art. 4º determinava que os processos de pagamento, à época ainda físicos, na função “educação” deveriam ser elaborados separadamente, sempre distinguindo-se aqueles relativos ao ensino infantil, fundamental e médio, se houver a prestação deste tipo de educação pelo ente municipal.

A normativa ainda determinou que os gestores municipais observassem que os processos pertinentes ao pagamento de pessoal vinculado ao ensino fundamental, com destaque das despesas efetuadas com os profissionais do magistério daquelas efetuadas com os demais servidores técnico-administrativos, tivessem identificação, na capa, quando realizados com recursos do FUNDEF e voltados à manutenção e

desenvolvimento do ensino público pré-escolar e fundamental. Posteriormente, a redação foi apenas alterada para se referir ao FUNDEB por meio da Resolução nº 1.312/2012. A atual redação da alínea “a” do §3º do art. 4º, dada pela Resolução nº 1.323/2013, segue a mesma linha.

A disposição do §1º, I, alínea “e” e a alínea “c” do inciso I do §2º trazem importantes regras que facilitam o exercício do controle externo e social a respeito dos gastos em educação ao facilitarem o arrolamento dos gastos vinculados para fins de fiscalização e controle de regularidade.

A primeira diz respeito à identificação dos processos vinculados à educação, no sentido que os processos de pagamento das entidades municipais devem conter identificação das fontes de recursos, tal como definidas em tabela única anexa à Resolução nº 1.268/08. Para fins da função, ou destinação, educação, tem-se as seguintes fontes: 01 (Receitas de Impostos e Transferências de Impostos – Educação – 25%), 04 (Contribuição ao Programa Ensino Fundamental – Salário Educação), 15 (Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE), 18 (Transferências FUNDEB - aplicação na remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício na Educação Básica), 19 (Transferências FUNDEB - aplicação em outras despesas de Educação Básica), 22 (Transferências de Convênios – Educação), 30 (Transferências do Fundo de Investimento Econômico Social - FIES), 95 (Ações Judiciais FUNDEF – Precatórios) e 96 (Ações Judiciais FUNDEB – Precatórios).

A segunda regra estabelece que os processos de pagamento referentes a folha de pagamento deverão ser encaminhadas em duas vias, sendo que a segunda via apresentará a discriminação dos vencimentos de forma sintética, e o correspondente comprovante de créditos nas contas dos servidores.

Também no ano de 1992, especificamente em 30/12/1992, foi publicada a Resolução nº 222, que “enumera irregularidades e falhas que poderão motivar a rejeição de contas municipais”, segundo sua ementa. Esta resolução foi alterada pelas Resoluções nº 224/93, 225/93, 272/95, 396/99, 471/00, e 648/02.

Merecem destaque os incisos II e III do art. 1º, que elencam como motivo de rejeição da prestação de contas “a não aplicação de, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) da receita tributária municipal, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público pré-escolar e fundamental (artigo 212 da Constituição Federal e parágrafo único, do artigo 62, da Constituição do Estado da Bahia);” e “a não aplicação de, pelo menos, 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEF na remuneração dos profissionais do magistério no efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público, bem como dos 40% (quarenta por cento) restantes, no máximo, na cobertura das despesas previstas no artigo 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;”. Ainda é digno de nota o inciso XXXIX do art. 2º, que elege como possível motivo de rejeição da prestação de contas “a não disponibilização ao Órgão de Controle Interno e ao Conselho de Acompanhamento Social, de forma atualizada e em tempo hábil, dos documentos de receita e de despesa, dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais relativos à aplicação dos recursos originários do FUNDEF”.

Nos idos de 1997, o TCM-Ba publicou a Resolução nº 318/97, que disciplina o procedimento de colocação das contas anuais e documentação mensal de receita e despesa em disponibilidade pública, para fins de cumprimento da disposição do §2º do art. 95 da Constituição do Estado da Bahia (BAHIA, 1989), para que a sociedade tome ciência da prestação de contas e possa realizar exame e apreciação, podendo questionar a legitimidade da prestação de contas, em caso concreto de fomento ao controle social da Administração Pública.

O art. 5º da Resolução nº 318/97 estabelecia a obrigatoriedade de concessão de vista da documentação de gastos aos membros dos conselhos que tenham por finalidade acompanhar a gestão do FUNDEF nos municípios, reforçando o intuito do controle social em relação aos gastos dos recursos do fundo.

Ainda no ano de 1997, o Tribunal publicou a Resolução nº 297/96, que dispõe sobre os fundos municipais, estabelecendo que as importâncias descentralizadas para os fundos deverão permanecer em conta vinculada (art. 3º) e que os fundos deverão

prestar contas dos recursos recebidos ao controle interno dos Municípios de modo a integrarem a prestação de contas entregue ao TCM-Ba (arts. 4º e 6º). Esta prestação de contas dar-se-á mensalmente e anualmente, mediante entrega de documentos contábeis e de realização de despesas (art. 5º) e deverá ser analisada pelo conselho do fundo especial por meio de emissão de parecer quanto à regularidade da aplicação dos recursos (art. 6º). A não apresentação da documentação e a ausência de prestação de contas poderão ensejar a tomada de contas especial pelo TCM-Ba (art. 6º, parágrafo único e art. 7º). Por fim, a resolução permitiu que fica resguardado ao TCM-Ba realizar fiscalização *in loco* da aplicação dos recursos públicos municipais descentralizados para fundos.

Em relação ao FUNDEF, a pesquisa revelou a publicação da Resolução nº 354/98 a tratar do tema, disciplinando a “aplicação, pelos municípios, dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, e dá outras providências”, segundo sua ementa. Esta resolução foi alterada pela Resolução nº 396/99, e ambas posteriormente revogadas pela Resolução nº 1.063/05, que passou a tratar do fundo em apreço com as alterações da Resolução nº 1.195/06.

A Resolução nº 1.063/05 merece destaque em relação à regra estabelecida no art. 2º, que determinou a vinculação dos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentária e os Orçamentos Anuais a uma adequada programação orçamentária relativa à manutenção e desenvolvimento do ensino, com destaque para as receitas e despesas pertinentes ao FUNDEF.

O regramento do FUNDEF no âmbito do TCM-Ba ainda conta com a Resolução nº 1.346/16, com as alterações introduzidas pela Resolução nº 1.360/17 e 1.387/19, disciplinando a gestão e emprego dos recursos adicionais de FUNDEF que foram, ou estão, em percepção pelos entes municipais em função de questionamento judicial acerca de diferenças de transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental relativas a exercícios financeiros anteriores. Ainda foi publicada a Resolução nº 1.388/19, que inclui nova fonte de recurso para

ações judiciais de diferenças de FUNDEF, de modo a destacar estes recursos dos demais recursos financeiros dos entes municipais.

Um destaque da Resolução nº 1.346/16 é a necessidade dos entes municipais desenvolverem plano de aplicação como condição para dispêndio dos recursos obtidos em ações judiciais intentadas contra a União. Posteriormente, em 2019, houve acréscimo de requisito exigindo que o plano de aplicação deve estar em conformidade com o Plano Nacional de Educação, com os objetivos básicos das instituições educacionais e com os respectivos planos municipais de educação, dando-se ao mesmo ampla divulgação.

Por sua vez, o FUNDEB, que substituiu o FUNDEF, foi regulamentado, no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios, pela Resolução nº 1.251/07, com alterações da Resolução nº 1.256/07, visando regulamentar “a implantação, nos municípios baianos, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, dispõe sobre a aplicação de seus recursos, e dá outras providências”, consoante sua ementa.

A Resolução nº 1.251/07 estabeleceu regras de fiscalização da aplicação dos recursos do FUNDEB pelo TCM-Ba em seus arts. 13 a 15, e trouxe regra salutar: o controle externo sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos não se limitaria somente à análise dos demonstrativos mensais de receitas e despesas e prestações de contas anuais, *ex vi* do art. 13. Em seguida, estabeleceu que a instituição realizaria apuração das aplicações mediante exame dos processos de pagamento encaminhados mensalmente pelos gestores, devidamente cadastrados no Sistema de Informações de Gastos com Educação e Saúde – SIES (o SIES foi revogado pela Resolução nº 1.312/2012, substituído pelas informações prestadas ao SIGA e plataforma e-TCM). Ademais, o art. 16 da resolução revogada estabeleceu a obrigatoriedade dos Municípios criarem o Conselho Municipal de acompanhamento e controle do FUNDEB, com prazo para envio da lei de criação do conselho e atos de nomeação dos membros.

A referida resolução foi revogada em dezembro de 2008 pela Resolução nº 1.276/08, cujo objeto é estabelecer normas de controle da aplicação dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE e instituir mecanismos de comprovação da aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

Ainda no campo das resoluções, o TCM-Ba publicou a Resolução nº 1.364/17, que formalizou a adesão às recomendações da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON e Instituto Rui Barbosa – IRB e, assim, instituiu o Plano de Fiscalização da Educação - “Educação é da nossa conta”, com a finalidade de orientar a análise, o acompanhamento e monitoramento da execução dos Planos Municipais de Educação (PNE), quanto a sua conformidade e compatibilidade aos Planos Nacional (PNE) e do Estadual (PEE) de Educação, para o período de 2018-2028, e de acordo com os objetivos, metas e indicadores estabelecidos.

Esta resolução estabelece que compõe o Plano “Educação é da nossa conta” uma matriz de controle que deverá ser construída com base na análise dos objetivos das estratégias prioritárias quanto aos riscos de atingimento (Análise de Risco) das metas dos PME’s, PNE e PEE, devendo ser apresentado anualmente, pelo grupo de trabalho designado, relatório de atividades consignando os progressos alcançados na execução dos Planos Municipais de Educação.

No plano das Instruções Cameraias, a Segunda Câmara do TCM-Ba publicou a Instrução nº 001/2009 a respeito de remuneração de Conselheiro Municipal de Educação, por sessão de que participe, enquanto que a 1ª Câmara publicou a Instrução nº 001/2012, a respeito da inclusão no limite de gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino das despesas com custeio e aquisição de uniforme escolar.

Feita a exposição das resoluções e normas voltadas à educação é preciso tecer comentários a respeito do conteúdo das normas em testilha, especialmente em relação à atual Resolução que trata dos gastos em manutenção e desenvolvimento da educação e FUNDEB (nº 1.276/08), a qual merece comentários mais específicos para além dos destaques feitos.

Nicholas Davies (2010, p.147-151), em artigo que analisa as resoluções publicadas pela instituição a respeito de educação até o ano de 2010, destaca alguns equívocos cometidos na redação das resoluções publicadas pelo TCM-Ba, iniciando que as resoluções não seguem fielmente as determinações contidas na Constituição Federal, na LDB, no então vigente Parecer nº 26/97 do Conselho Nacional de Educação e orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (2010, p.147). Aduz a ausência de clareza na definição das receitas vinculadas à educação, deficiência que poderia “ter sido sanada se as resoluções fossem acompanhadas de tabelas especificando as receitas e despesas vinculadas à MDE” (2010, p.148).

Cita a Resolução nº 354/98 que “se referiu a impostos não incluídos no FUNDEF, como os 25% do IPTU, ISS, ITBI e IR dos servidores municipais, bem como os 10% do ICMS, FPM, IPI-exportação e compensação financeira prevista na Lei Complementar 87/96 (conhecida como Lei Kandir, de desoneração do ICMS das exportações)” (DAVIES, 2020, p.148-149). Prossegue afirmando que não houve indicação da composição decorrente da Dívida Ativa de impostos e receitas do salário-educação, mas, por outro lado, as resoluções corretamente deixam claro que recursos adicionais ao mínimo (convênios e programas com destinação específica) não compõem o percentual mínimo a ser gasto em educação (2010, p.149).

Por fim, Nicholas Davies assevera que a Resolução nº 222/92 estipula a causa de rejeição de prestação de contas de forma equivocada, eis que “a irregularidade consiste em não aplicar pelo menos 25% da receita tributária municipal, quando o certo é a receita de impostos (que não é o mesmo que receita tributária) mais todas as demais receitas adicionais vinculadas à educação” (2010, p.149).

A Resolução nº 1.276/08 dedicou o quinto capítulo à fiscalização da aplicação dos recursos do MDE e FUNDEB pelo Tribunal de Contas dos Municípios, conforme arts. 22 a 25, ponto em que retrocedeu um passo em relação ao regramento da Resolução nº 1.251/07, haja vista que o art. 22 assevera que o TCM-Ba realizará exame

dos processos de pagamento devidamente cadastrados nos sistemas de informações⁶ da instituição - SIGA e e-TCM. Por outro lado, manteve a obrigatoriedade dos Municípios criarem o Conselho Municipal de acompanhamento e controle do FUNDEB, com prazo para envio da lei de criação do conselho e atos de nomeação dos membros, conforme art. 16.

A Resolução nº 1.276/08 foi positiva quanto à crítica de Nicholas Davies (2010, p.149-150) a respeito da ausência de definição de quais receitas compõem o MDE e o FUNDEB, na medida em que, em seu art. 7º, parágrafo único, arrola quais receitas compõem o fundo do MDE (Manutenção e Desenvolvimento da Educação), arrolando percentis de receitas recebidas por transferência (ITR, IPVA, ICMS, IR e IPI e outras participações) e próprias, como a decorrente de impostos arrecadados pelo exercício da competência tributária conferida (IPTU, ITIV e ISS), e seus respectivos juros, multas e atualizações monetárias, assim como a receita oriunda da cobrança da dívida ativa decorrentes de impostos e seus acréscimos.

Por outro lado, a Resolução nº 1.276/08 falhou ao trazer expressamente as receitas que compõem o FUNDEB, fazendo simples menção que os recursos do FUNDEB se destinam ao financiamento de ações de desenvolvimento e manutenção da educação básica pública e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação (art. 10), muito menos fez referência à receita decorrente de apuração de dívida ativa do ITR cobrado pelo Município e à receita decorrente de salário-educação.

Esta falha ganha maiores proporções quando se tem em vista que as entidades jurisdicionadas pelo TCM-Ba são municípios que têm poucos recursos financeiros, cujo maior percentual de composição da receita é decorrente de transferências do FPM e outras transferências constitucionais, além de carecer de pessoal qualificado e apto a gerir a coisa pública, o que inclusive implica em que a causa mais recorrente de rejeição de prestação de contas é o não atendimento do gasto mínimo em manutenção e desenvolvimento da educação, conforme será visto em subseção adiante.

⁶ A menção era ao SIES, mas este foi revogado em 2012.

A resolução indica a área de atuação prioritária dos Municípios em seu art. 2º, definindo-a como a educação básica, que deve ser prestada prioritariamente por meio da educação infantil, em creches e pré-escolas, e ensino fundamental. Restou permitida a atuação em outros níveis de ensino quando estiverem plenamente atendidas as necessidades de ensino, com uso de recursos acima dos percentuais mínimos. Esta resolução corrigiu o erro contido nas resoluções anteriores que determinavam o gasto direcionado a pré-escola e ensino fundamental, restringindo o alcance da educação prestada pelos entes municipais.

Os arts. 3º e 4º da Resolução nº 1.276/08 definem as despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação pública e cumprem com jaez a tarefa de esmiuçar o que se considera gastos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública, eis que não foi efetuada a simples transcrição da lista contida no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ocorrendo seu detalhamento por alíneas. Na mesma toada é o art. 5º da resolução, que define a lista de ações não consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e traz vedação peremptória de uso de recursos em seu art. 8º, incisos I e II.

Em relação ao FUNDEB, a Resolução nº 1.276/08 seguiu a linha da Lei Federal nº 11.494/2007 ao prever, em seus arts. 13 e 14, que os recursos do fundo devem ser empregados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394/96 (LDB), bem como o direcionamento de 60% dos recursos à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. O art. 14 ainda esclarece o que deve ser entendido por remuneração, profissionais do magistério da educação e o conceito de “efetivo exercício”.

O art. 6º criou norma que facilita o controle dos recursos vinculados à educação, eis que assevera que serão alocados exclusivamente na Unidade Orçamentária “Secretaria da Educação”, em projetos ou atividades específicas da função educação, com prioridades nas subfunções que representam níveis de ensino e na fonte de recurso estabelecidas pelo TCM-Ba.

O art. 7º determina que os recursos, do ponto de vista financeiro, serão depositados em conta bancária única e específica, denominada de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, sendo vedada a movimentação da conta única com recursos estranhos àqueles destinados à educação - art. 8º, parágrafo único. Ademais, as operações referentes à MDE serão escrituradas em contas contábeis específicas, a teor do art. 9º da resolução. Estas mesmas regras foram estabelecidas para os recursos do FUNDEB, a teor dos art. 17 a 19 da resolução em apreço.

O art. 8º da Resolução traz um ponto positivo ao estabelecer a vinculação dos recursos ao exercício em que creditados, impedindo a compensação entre exercícios e o uso da ficção do simples empenho e inscrição de débitos em restos a pagar, a teor do art. 13. A única ressalva diz respeito à aplicação de 5% dos recursos no primeiro trimestre do exercício seguinte.

O art. 16 da Resolução nº 1.276/08 determina a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB em cada Município, com atribuição de acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB.

O envio de informações é aspecto destacado na Resolução nº 1.276/08, ao estabelecer que os Municípios encaminharão ao TCM-Ba, juntamente com o demonstrativo mensal de receita e despesa, a documentação relativa à aplicação dos recursos (art. 20), o que abrange o demonstrativo de transferências mensais recebidas, de impostos arrecadados pelo Município e demonstrativos de demais transferências recebidas para que seja possível comparar com o demonstrativo de despesas realizadas na educação básica pública.

Nas palavras de Jorge Miranda (2002 apud LIMA, 2016, p. 97), função pode ser encarada como fim, tarefa ou incumbência ou atividade com características próprias. A leitura dos dispositivos das normas específicas editadas pelo TCM-Ba a respeito da função educação, FUNDEF e FUNDEB, e correlatas prestações de contas, revela que a instituição tem exercido mais fortemente a função informativa e investigatória, tais como desenhadas por José Nagel (2000).

Conforme exposto na subseção 2.1.2.2, José Nagel (2000) identifica sete grupos de funções e atribuições do controle externo: opinativa, consultiva e informativa; investigatória; corretiva e cautelar; jurisdicionais; declaratórias e punitivas. Isto porque as normas em apreço têm muito mais caráter pedagógico a respeito do que pode ser considerado gasto em educação, além de visarem facilitar a fiscalização destes dispêndios, atingindo o intuito de transmitir, preventivamente, as orientações técnicas, normativas e jurídicas aplicáveis à gestão pública, sem olvidar a efetiva fiscalização da aplicação dos recursos. É certo que pela linha de funções de José Nagel (2000), tais como delineadas na subseção 2.1.2.2, o TCM-Ba ainda exerce as funções opinativa, que será melhor abordada no subseção 4.1.3, e função fiscalizadora, a ser melhor delineada no item 4.1.2.

Di Pietro (2008, p. 706-708) arrola outras sete funções dos Tribunais de Contas: fiscalização financeira; de consulta; de informação; de julgamento; sancionatória; corretiva e de ouvidor. A mestra ainda especifica que o controle financeiro exercido pelos Tribunais de Contas abrange os seguintes aspectos: controle de legalidade, de legitimidade, de economicidade, de fidelidade funcional, de resultados de cumprimento de programas de trabalho e de metas (2008, p. 707-708).

Partindo das funções construídas por Di Pietro (2008, p.707-708), as normas abordadas nesta subseção possuem caráter da função corretiva na medida em que o órgão de controle externo contribui para o aprimoramento da gestão pública, o que envolve a emissão de determinações e recomendações aos órgãos jurisdicionados, com a fixação de prazo para adoção de providências.

Por outro lado, é preciso destacar que Di Pietro (2008) lista como aspectos controlados o controle de resultados de cumprimento de programas de trabalho e de metas, o que seria “expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços” (2008, p. 706), o que não foi devidamente elencado a prioridade nas normas avaliadas.

É neste ponto que podem ser feitas as maiores críticas ao esboço normativo da instituição, justamente pelo foco primordial em funções informativa e

investigatória ao tempo em que olvida o emprego de linhas de análise e avaliação de políticas públicas e limita-se negativamente em realizar concretamente auditoria operacional nos gastos em educação.

Relembrando o quanto exposto na subseção 2.3.3, a atuação da instituição à luz das NAGs 1000, verifica-se a adoção de auditoria governamental de forma parcial, fazendo-se presente auditoria de regularidade e de cumprimento legal, entretanto, sem abertura para auditoria operacional.

Percebe-se que a instituição perdeu a oportunidade de fomentar um cenário de arranjo institucional em que elevasse o nível da gestão pública municipal de modo a que, ao menos na seara educacional, fosse atingido o “direito fundamental à boa administração pública”, tal como definido no Tratado de Nice.

Volvendo-se ao referencial teórico exposto nas seções anteriores, a leitura das resoluções editadas revela seu espírito oriundo do modelo de gestão pública historicamente adotado pelos sistemas de controle externo de modelo de Corte de Contas, com maior destaque ao plano da legalidade estrita (LIMA, 2016, p.10). Nesta linha, os procedimentos de fiscalização não fogem da linha de fiscalizações formais, burocráticas e eminentemente legalistas, tal como destacado por (BLIACHERIENE, 2016, p.212), predominando o controle realizado a posteriori (BLIACHERIENE, 2016, p. 213).

Apoiado na leitura da evolução da Administração Pública brasileira no tripé “patrimonialismo-burocracia-gerencialismo” (REISMAN; DE TONI, 2017, p. 13), é patente concluir que a maior parte das disposições das resoluções encontra-se no segundo estágio evolutivo, diante do forte atrelamento a procedimentos de fiscalização formais, burocráticas e legalistas, não incorrendo no patrimonialismo, contudo, também não ficando pé em definitivo em modelos gerencialistas ou pós-gerencialistas.

Logo, não poderia ser diferente que a leitura da Resolução nº 1.276/08 revela a adoção de critério formal na avaliação dos gastos dos entes fiscalizados em MDE e FUNDEB, eis que foi determinada a realização do controle externo por simples

comparação entre receita e despesas informadas em sistemas integrados de informação, não sendo exigida, ou fomentada, análise do atendimento das metas do PNE então vigente, ou das eventuais metas estabelecidas pelo próprio ente municipal em seus instrumentos de planejamento. Aqui vale o destaque para o passo dado para trás pela Resolução nº 1.276/08 em relação à Resolução nº 1.251/07, a qual abria portas para a análise para além da verificação de processos de pagamento.

A exposição das subseções anteriores revela que o debate a respeito da atuação de outros órgãos da república, tal como os Tribunais de Contas, no âmbito da concreção dos direitos sociais evolui para o cenário de quando outros órgãos podem atuar sobre a função executiva e qual a extensão desse avanço, mas as regras positivadas pela instituição não acompanharam esse avanço, permanecendo estáticas no modelo weberiano burocrático.

É claro que a leitura das normas destacadas revela esparsas disposições que fogem ao quadro teórico da “Administração legalista” ou “weberiana burocrática”, a saber, a determinação para os entes municipais criarem conselhos municipais de acompanhamento e controle do FUNDEB, e a criação de plano de aplicação dos recursos oriundos de diferenças do FUNDEF (precatórios FUNDEF).

Contudo, tais disposições, por mais que revelem a intenção da instituição em trilhar caminho evolutivo para a terceira etapa da evolução da Administração Pública no Brasil - gerencialismo e conceitos do movimento pós-gerencialista - ainda é um esboço tímido, não guardando sequência *pari passu* com a evolução de outros Tribunais de Contas, como o TCU, por exemplo, tal como visto no item 2.2.1.

O Tribunal de Contas da União, por exemplo, possui regra própria definindo o que se considera como auditoria operacional e regras de sua aplicação, o que não se encontra no TCM-Ba, existindo apenas previsão, no art. 275 do atual Regimento Interno, que “O Tribunal disciplinará, em ato normativo próprio, o procedimento a ser adotado em auditoria operacional”.

Portanto, trazendo ao debate as gramáticas políticas de Edson Nunes (1997) e as contribuições posteriores de outros autores, a instituição ainda carece de adotar

conceitos de governança pública e administração pública societária, tendentes a fomentar o planejamento na Administração Pública municipal e diminuir o insulamento burocrático das entidades municipais de modo a realizar passagem gradual da instituição para o gerencialismo ao conferir ênfase à adoção da *accountability* e abertura das decisões a colegiados com participação social.

Nunca é demais relembrar a lição de Élide Graziane Pinto (2019), exposta na subseção 2.3.4, que o advento da Lei nº 13.655/2018 e alterações efetuadas na LINDB revelam que o controle externo, mais do que nunca, deve buscar o efetivo controle dos direitos sociais e do planejamento firmado pela própria Administração Pública nesta seara. Este novo contexto implica que o TCM-Ba deverá fomentar a realização de auditorias operacionais, aptas a avaliar a execução do planejamento da Administração na educação e a adequação da realidade ao projetado, e levar esta espécie de auditoria ao limite da imputação de determinações e sanções, uma vez superados os supostos entraves técnico-lógicos expostos na subseção 2.3.4.

Como linhas finais, a instituição em foco, no período abrangido pela pesquisa, adequou-se perfeitamente ao modelo burocrático e legalista em sua atuação de fiscalização de gastos na seara educacional, eis que a análise dos gastos teve ênfase aos aspectos relacionados à legalidade, adotando procedimentos de fiscalização formais e eminentemente legalistas, e sempre a *posteriori*, apesar de que a entidade tende a adotar novos rumos no tópico, a partir do programa “Educação é da nossa conta”, ainda com efeitos vindouros a serem analisados.

4.1.2 Atuação do TCM-BA no tema “educação” - auditorias e inspeções e respostas a consultas formais

Além do plano normativo, a pesquisa empreendida revelou atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia no plano da realização de auditorias e inspeções, bem como a resposta formal a consultas formuladas por gestores municipais.

A instituição emitiu relatórios anuais das atividades empreendidas nos exercícios compreendidos no corte temporal desta pesquisa (2014 - 2019)⁷, inferindo-se do relatório do exercício de 2015 que foi realizada, sob a Coordenação do Tribunal de Contas da União, no âmbito da Rede de Controle, auditoria voltada para a área de educação. Com efeito, ao longo do quarto trimestre de 2015, a equipe de Auditores Estaduais de Infraestrutura realizou inspeções *in loco*, em 36 unidades escolares municipais, todas do ensino fundamental, com objetivo de avaliar a qualidade e a disponibilidade das suas instalações e respectivos equipamentos. Foram selecionados para exames as unidades escolares municipais situadas tanto nas sedes, quanto na zona rural, nos seguintes municípios: Gandu, Teolândia, Wenceslau Guimarães, Candeias, Salvador, São Francisco do Conde e Simões Filho.

No ano seguinte, 2016, a instituição divulgou que foi expedida orientação às Inspetorias Regionais de Controle Externo (IRCE's) para que procedessem ao levantamento e análise criteriosa da movimentação e aplicação dos recursos oriundos dos precatórios do FUNDEF, considerando a sua materialidade. Ademais, houve determinação de monitoramento das diferenças do FUNDEF, objeto de Precatórios, por meio da Superintendência de Controle Externo (SCE), sendo realizada fiscalização específica sobre todos os créditos recebidos, correspondentes contas bancárias e respectivas movimentações financeiras. Consta no relatório de atividades anuais que este trabalho de fiscalização resultou na formulação de denúncias à Polícia Federal, ao Ministério Público Federal e Estadual, bem como à lavratura de Termos de Ocorrências pertinentes ao tema.

Ainda no que tange às atividades do exercício de 2016 (TCM-Ba, 2017), a instituição implantou, mediante a Resolução Administrativa nº 1344/16, o projeto Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM - TCM/BA, uma ferramenta inovadora que tem o objetivo de mensurar, de forma transparente e objetiva, a eficácia das políticas públicas municipais. A coleta de dados deste sistema é realizada por meio

⁷ Disponível em <https://www.tcm.ba.gov.br/institucional/relatorio-anual/>

de preenchimento de um questionário, com informações declaratórias, pelos gestores municipais, que passa a fazer parte da prestação de contas anual das prefeituras.

A instituição informa que o IEGM/TCM-Ba possui 05 (cinco) faixas de resultados, definidas em função da consolidação das notas obtidas nos índices setoriais. O enquadramento é dividido em faixas de qualificação: altamente efetiva (A), muito efetiva (B+), efetiva (B), em fase de adequação (C+) e baixo nível de adequação (C), assim delineado:

Figura 1 - Classificação de faixas - IEGM

TABELA 42 - CLASSIFICAÇÃO DE FAIXAS - IEGM		
NOTA	FAIXA	CRITÉRIO
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor ou igual a 49,9%

Fonte: Relatório do TCM-Ba 2016.

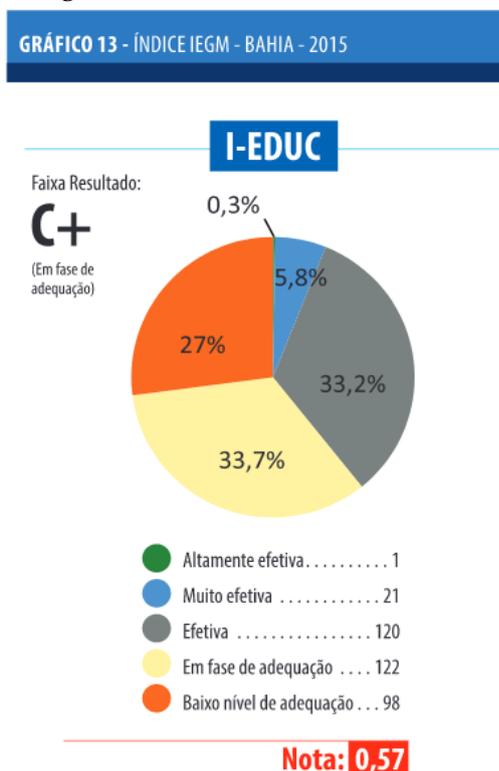
Segundo a instituição, o IEGM/TCM-Ba propicia múltiplas visões sobre a gestão municipal em sete dimensões do orçamento público: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas, e governança em tecnologia da informação. Em relação à educação, o sistema conta com o índice “i-Educ”, que:

mede o resultado das ações da gestão Pública Municipal nesta área por meio de uma série de quesitos específicos relativos à educação infantil e Ensino Fundamental I, com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar. Este índice reúne informações sobre avaliação escolar, Conselho e Plano Municipal de Educação, infraestrutura, merenda escolar, qualificação de professores, transporte escolar, quantitativo de vagas, material e uniforme escolares. (TCM-Ba, 2017).

O TCM-Ba informou (2017) que o percentual de participação dos entes fiscalizados no IEGM foi de 86%, que corresponde a 362 municípios, ficando acima da média nacional de adesão ao índice, que foi de 72,48%. No cenário nacional, a Bahia

atingiu a nota geral de 0,50, ficando com a nota C+ (em fase de adequação). Em relação ao i-Educ, a instituição divulgou os seguintes dados:

Figura 2 - Índice IEGM – Bahia - 2015



Fonte: Relatório do TCM-Ba 2016.

A instituição informou no relatório publicado de atividades realizadas no ano de 2017, que realizou Convênio de Cooperação Técnica nº 02/2018, assinado em 05/12/2018, vigente por 05 (cinco) anos, com a SEI (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia), com objeto de realizar a estimativa populacional por faixa etária e sexo nos 417 municípios baianos com vistas ao acompanhamento de indicadores e metas educacionais pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia; intercâmbio e acompanhamento técnico e validação do Índice de Performance de Educação no Municípios – IPEM.

Um passo adiante, no relatório do ano de 2018, a instituição informa o encaminhamento, por meio do processo nº 05532e18, do projeto de Auditoria Temática em Transporte Escolar desenvolvido pelas Diretorias de Controle Externo, sob

coordenação da Superintendência de Controle Externo, e aprovado nas reuniões administrativas dos Excelentíssimos Conselheiros do Tribunal de Contas.

Este projeto de auditoria teve os seguintes objetivos: verificar a regularidade da prestação dos serviços e a garantia do direito ao transporte escolar e analisar a regularidade da aplicação dos recursos e a qualidade, segurança e a forma de disponibilidade do transporte escolar. Escopos escolhidos: a) Regularidade do processo licitatório e contrato; b) Condições do veículo e habilitação do motorista; c) Razoabilidade do gasto; d) Itinerário e roteiro.

Critérios de Seleção das Prefeituras: a) Atuação de outros Órgãos de Controle (MP/BA, MPF e Polícia Federal); b) Verificações de irregularidades com Transporte Escolar junto aos servidores das IRCEs; c) Utilização da ferramenta BI - *Business Intelligence*; d) Conhecimento técnico sobre a temática; e) Apoio do setor de inteligência deste Tribunal; f) Relevantes recursos financeiros envolvidos (R\$95.909.165,73).

Utilizando os critérios acima, foram selecionadas 17 Prefeituras (São Francisco do Conde; Riachão do Jacuípe; Santo Antônio de Jesus; Uruçuca; Vitória da Conquista; Jequié; Caetité; Alagoinhas; Serrinha; Xique-Xique; Itaberaba; Juazeiro; Paulo Afonso; Jacobina; Santa Maria da Vitória; Eunápolis; Barreiras), jurisdicionadas às atuais 17 Inspeorias Regionais, foram autuados os processos individuais de Auditoria Temática em Transporte Escolar.

Ainda no relatório divulgado em 2018, a instituição informa a consolidação do indicador síntese IPeM – Índice de Performance da Educação Municipal, a partir de reuniões técnicas entre os participantes do projeto no âmbito do TCM/BA e do TCE/BA, enquanto ferramenta de informação quantitativa e qualitativa para a avaliação comparativa, para o diagnóstico da gestão da educação nos municípios do Estado da Bahia, elaborada para ampliar o conhecimento sobre a realidade da educação pública no Estado. Informa que os dados possibilitam a reunião de informações sobre os 417 municípios baianos, em oito indicadores, relacionados a três dimensões: a) Desempenho da Gestão, b) Desempenho dos Estudantes e c) Cumprimento de Obrigações Legais.

Ademais, consta no relatório anual de 2018 que foram deflagradas tratativas com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), com vistas ao aprimoramento e à validação de indicadores para o diagnóstico comparativo da educação pública municipal, resultando no indicador síntese IPEM – Índice de Performance da Educação Municipal.

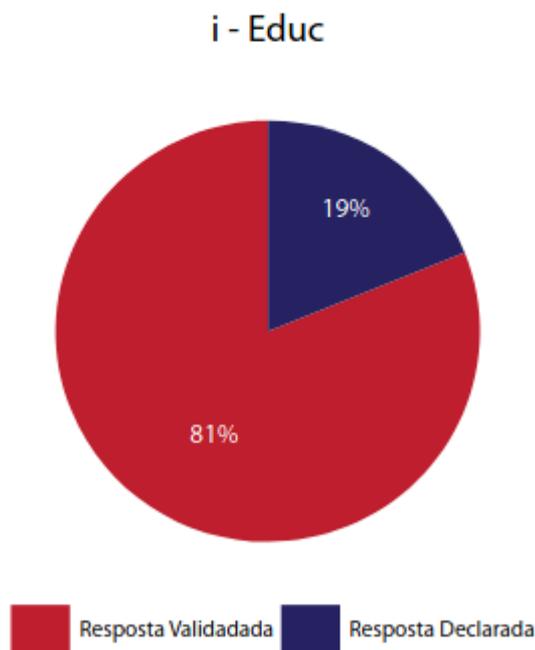
A instituição informa, ainda em 2018, a continuidade do desenvolvimento de auditoria conjunta com o Tribunal de Contas da União (TCU), em articulação com as Diretorias de Controle Externo e as Inspetorias Regionais, que tratou de fiscalização de recursos dos Precatórios do FUNDEF, para verificar se foram utilizados, exclusivamente, para manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, além de observar a vedação e pagamento de honorários advocatícios. Foram realizadas 20 (vinte) auditorias conjuntas e o resultado dessas auditorias foram apresentadas e enviadas ao TCU para adoção das providências pertinentes.

Também consta no relatório de atividades desenvolvidas em 2018 que o TCM-Ba realizou etapa de validação do projeto IEGM pela primeira vez para os jurisdicionados, de modo a verificar a correspondência entre as respostas apresentadas eletronicamente e a realidade. Informa que esta atividade qualifica os dados utilizados para a elaboração dos Relatórios Gerenciais e de Desempenho.

Segundo a publicação da entidade, a equipe de validação do questionário do IEGM, composta por servidores da DPM em parceria com o grupo do Projeto “Educação é da Nossa Conta” do TCM-Ba, visitou 52 municípios do Estado da Bahia durante os meses de junho, julho e agosto, exclusivamente nas dimensões Educação e Saúde, critério definido em reunião nacional entre os Tribunais de Contas e o IRB - Instituto Rui Barbosa, sendo utilizados procedimentos, técnicas de observação direta e exame documental com papéis de trabalho padronizados. O resultado da Validação de 2018, contudo, não foi objeto de análise para o parecer técnico e conseqüentemente para o Parecer Prévio do Relator das Contas Anuais de 2017, por se tratar de projeto piloto. Porém, a partir do exercício de 2018, os dados serão considerados, conforme Resolução TCM nº 1.344/16.

Figura 3 - Questões validadas por dimensão

GRÁFICO 13
QUESTÕES VALIDADAS POR DIMENSÃO



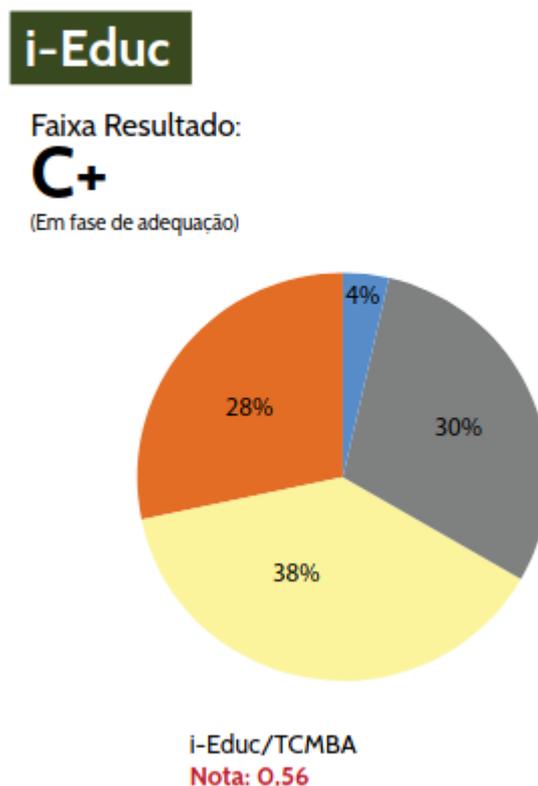
Fonte: Relatório do TCM-Ba 2017.

A publicação de atividades anuais da instituição informa que apesar do IEGM contemplar sete (07) dimensões (Educação, Saúde, Planejamento, Fiscal, Cidades, Governança em TI e Ambiente) foi definido, em reunião nacional entre os Tribunais de Contas e o IRB - Instituto Rui Barbosa, que a validação, em 2018, seria realizada nas dimensões Educação e Saúde, a fim de estabelecer um padrão mínimo para a validação em todos os Tribunais de Contas. Desta forma, foram selecionadas quatro (04) questões de Educação e quatro (04) questões de Saúde para verificação nas visitas aos municípios. Os gráficos a seguir representam as questões respondidas corretamente e as que foram alteradas pela equipe de validação.

Na Bahia, o percentual de participação foi de mais de 98%, que corresponde a 410 municípios, adesão bastante superior ao ano de 2017, que foi de 55%. No cenário nacional, a Bahia atingiu a nota geral de 0,50, ficando com a nota C+, em fase de adequação. Observa-se abaixo os gráficos com a média por dimensão no Estado da Bahia (TCM, 2019):

Figura 4 - Índices IEGM Bahia - 2017

GRÁFICO 14
ÍNDICES IEGM BAHIA - 2017



Fonte: Relatório do TCM-Ba 2017.

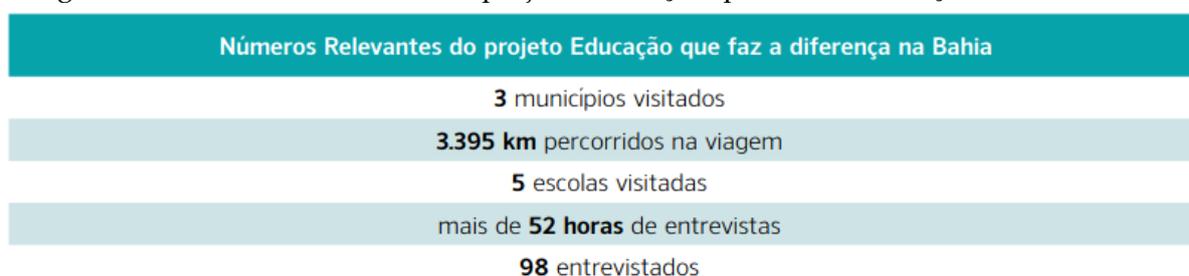
A instituição informa que em novembro de 2019 foi realizado um projeto piloto de visitas a municípios para acompanhamento das ações da rede pública de educação, relacionadas às metas do Plano Nacional de Educação e indicadores integrantes do IPED, a partir dos filtros disponibilizados por território de identidade, faixa de orçamento do município, número de habitantes e valor do investimento aplicado por aluno, tarefa executada pelo NAMPE. Com o intuito de orientar os trabalhos do NAMPE, foi elaborada uma matriz de risco da educação.

O projeto Educação que faz a diferença é uma iniciativa do Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB) e do Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (IEDE), com adesão de todos os Tribunais de Contas com jurisdição municipal, com o objetivo de mapear as redes de ensino municipais do país

com bons resultados no Ensino Fundamental e identificar práticas de gestão e de acompanhamento pedagógico e administrativo adotadas por essas redes, de modo que possam servir de inspiração para outras redes de ensino. Trata-se de um estudo quantitativo e qualitativo, realizado por meio da aplicação de questionários às redes de ensino selecionadas a partir de critérios de qualidade e também àquelas que vão compor o grupo controle, visando identificar as diferenças dos dois grupos.

As redes de ensino identificadas pelo estudo receberam diferentes denominações, de acordo com o patamar em que se encontram: no Estado da Bahia foram identificadas duas redes “bom percurso”, com desempenho acima da média do Estado, e foi escolhida uma “rede controle” com desempenho na média do estado, para permitir comparações de desempenho no contexto baiano. As três redes foram visitadas pelos integrantes do Núcleo de Acompanhamento e Monitoramento de Políticas Públicas da Educação, no período entre 12 a 30 de agosto, com visitas à Secretaria de Educação e, no mínimo, duas escolas de cada rede, realizando verificações, coleta de documentos, registros fotográficos, vídeos e entrevistas dos secretários de educação, sua equipe, diretores das escolas, coordenadores pedagógicos, professores e alunos do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental:

Figura 5 – Números relevantes do projeto Educação que faz a diferença na Bahia



Fonte: Relatório do TCM-Ba 2019.

No ano de 2020, a instituição não publicou relatório de atividades referente ao exercício de 2019, não sendo possível validar as eventuais atuações concretas para fins deste trabalho, o que reflete em limitação a respeito da certeza de quantas prestações

de contas foram rejeitadas em função do descumprimento do art. 212 da Constituição Federal, conforme será exposto na próxima subseção.

Ainda em relação a atividades desenvolvidas, nota-se que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia ainda disponibiliza consulta on-line, com base em dados informados pelos Municípios⁸, da despesa de cada ente municipal, por ano, aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino, disponibilizando os gastos agrupados por mês do exercício consultado, em <https://www.tcm.ba.gov.br/portal-da-cidadania/educacao-e-saude/>.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, desde seu regimento anterior, aprovado pela Resolução TCM nº 627/02, previa a possibilidade de formulação de consulta por Prefeitos, Presidentes de Câmaras Municipais, Vereadores, membros de Conselhos Municipais, dirigentes de Associações e Partidos Políticos, dirigentes de entidades da administração indireta municipal ou contribuinte (art. 4º, VIII, e art. 35, IV), a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes a matéria que lhe seja legalmente afetada.

Neste quesito, a pesquisa revelou a existência de respostas a consultas formuladas por gestores, atendidas pela DAM (Diretoria de Assistência aos Municípios), a respeito da seara da educação e abrangendo extensa gama de assuntos: a) obrigatoriedade de proporção no uso dos recursos recebidos de diferença de FUNDEF (processo nº 01606-17); b) determinação às inspetorias regionais a respeito do correto uso dos recursos de diferença de FUNDEF (processos nº 05284-17, 05301-17 e 06207-17); c) oferecimento de transporte escolar suplementar e cômputo para fins do art. 212 da Constituição Federal (processo nº 02540-17); d) utilização de recursos do FUNDEB em parcerias com organizações da sociedade civil (processo nº 07766-17); e) gastos permitidos com recursos vinculados à educação (processos nº 08051e19, 47877-17).

⁸ Os dados disponibilizados nesta consulta são declaratórios, informados ao Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA e de responsabilidade das respectivas entidades.

Por fim, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia analisou inúmeras denúncias, formuladas pelo controle social, e Termos de Ocorrência lavrados pela área técnica da instituição. Quanto aos Termos de Ocorrência, merecem destaque os termos lavrados com o objetivo de sustar irregularidades e desvios de aplicação dos recursos recebidos, pelos Municípios, de diferença de FUNDEF, por exemplo: a) desvio de aplicação de recursos (processos nº 48615-16, 86276-17 e 89514-17, pinçados como exemplos) e b) pagamento de honorários advocatícios com recursos de diferença de FUNDEF (processos nº 34323-16 e 79682-16, pinçados também como exemplos).

A exposição das medidas concretas adotadas pelo TCM-Ba no período de 2014 a 2019 revela um quadro melhor no que tange ao exposto na subseção anterior, uma vez que se nota a realização de três inspeções voltadas à educação, com patente intuito de verificar a operacionalidade dos gastos efetuados pelos Municípios em manutenção e desenvolvimento da educação.

Pelo prisma da atuação concreta, nota-se o exercício, pelo TCM-Ba das funções consultiva, corretiva e punitiva, tal como expostas por José Nagel (2000). É perceptível a preocupação da instituição em responder às consultas formuladas e voltadas à seara da educação, ao tempo em que se notou a realização da atividade fim de controle externo, mediante realização de inspeções e apreciação de denúncias e termos de ocorrência.

Pela linha da mestra Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008), a instituição, neste recorte, desenvolveu as funções de fiscalização financeira; sancionatória; corretiva e de ouvidor, exercendo o controle externo sobre aspectos de controle de legalidade e de fidelidade funcional, contudo, ainda em mero esboço de fiscalização de resultados de cumprimento de programas de trabalho e de metas (DI PIETRO, 2008).

Partindo das funções construídas por Di Pietro (2008, p.707-708), a atuação percebida envolveu a fiscalização financeira pela realização de inspeções e fiscalizou recursos repassados pela União. Tem-se, ainda, o exercício da função sancionatória por apreciar os casos de ilegalidade de despesas ou outras irregularidades, aplicando sanções previstas em lei, função desenvolvida em conjunto à função corretiva ao

assinar prazo aos gestores para adotar providências necessárias ao desfazimento da ilegalidade detectada. Por fim, ainda na linha das funções definidas pela autora, tem-se o exercício da função de ouvidor, na medida em que recebeu e analisou denúncias de irregularidades ou ilegalidades, feitas por qualquer cidadão ou quem possa oferecer denúncias.

Todavia, as três inspeções realizadas tiveram seu impacto nulificado em função do pequeno tamanho amostral quantitativo dos Municípios inspecionados, eis que a inspeção realizada em 2015 ocorreu em 07 (sete) municipalidades, o que equivale a menos de 2% da quantidade de Municípios do Estado da Bahia, no total de 417. Caem na mesma fragilidade as inspeções realizadas em 2018, eis que a auditoria voltada ao tema do transporte escolar foi realizada em 17 (dezesete) municípios, tamanho amostral equivalente, aproximadamente, a 4% do total de entes jurisdicionados. Por seu turno, a visita a municípios para observar a educação de fato oferecida, realizada pelo NAMPE, ocorreu em 52 (cinquenta e dois) municípios, tamanho amostral equivalente a 12,47%.

É notório que a auditoria “não tem a possibilidade de avaliar todas as operações de uma organização ou aquelas pertinentes a um determinado processo” (José Maffei, 2015, p.121), motivo pelo qual deve ser empregada a estatística de modo a permitir “opinar sobre um grupo de itens por meio da seleção de uma parcela menor, representativa do todo” (MAFFEI, 2015, p.121). Nesta linha, o processo de amostragem visa obter informação sobre a população (o todo) por meio de exame de parte deste todo, o que é denominado de amostra.

José Maffei (2015, p.122) elucida que existem divergências entre a amostragem probabilística, a que denomina de estatística, e a amostragem não probabilística, denominada pelo autor de subjetiva:

a primeira fundamenta-se na distribuição amostral e na seleção aleatória, enquanto que a segunda não tem base estatística, sendo selecionada por critérios pessoais decorrentes da experiência profissional e do conhecimento do setor em exame. (2015, p.122).

O autor ainda esclarece que na amostragem não probabilística “o tamanho da amostra é estabelecido sem nenhuma sustentação técnica, sendo comum que corresponda a 10% a 15% da população alvo” (MAFFEI, 2015, p.122), enquanto que na amostragem estatística, o tamanho da amostra é estabelecido de acordo com o parâmetro a estimar, nível de confiança desejável, erro tolerável ou índice de precisão escolhido e grau de dispersão da população (MAFFEI, 2015, p.122).

Diante dessas elucidações, não se percebe que as inspeções realizadas atenderam a critérios de seleção do tamanho amostral de modo a configurá-las como amostragem estatísticas na medida em que não foram divulgados os critérios de seleção, impedindo o controle social a respeito das diligências realizadas. Ademais, caso se considere a escolha do tamanho amostral nas inspeções realizadas como amostragem não probabilística, apenas a visita a municípios, realizada pelo NAMPE, atenderia a critério de validação, eis que o tamanho amostral correspondeu a 12,47%. Portanto, conforme referido linhas antes, o impacto das inspeções realizadas acabou ineficaz em face do tamanho amostral, apesar de indicar a tendência, também vista na subseção anterior, da instituição em alcançar um salto qualitativo no exercício do controle externo de concreção de políticas públicas relativas a direitos sociais.

Ainda tangenciando este tema, a realização de auditoria governamental completa, tal como definida nas NAG 1000, ainda encontra-se nos passos iniciais na instituição, cabendo aqui a ressalva da ausência de utilização de linhas de análise e avaliação de políticas públicas e limitação negativa em realizar concretamente auditoria operacional nos gastos em educação. Novamente a instituição implementou auditoria governamental nas modalidades de auditoria de regularidade e de cumprimento legal, entretanto, sem abertura para auditoria operacional.

A leitura dos achados desta subseção invoca, novamente, o estágio evolutivo da instituição com maior destaque ao plano da legalidade estrita e emprego de procedimentos de fiscalização formais, burocráticos e eminentemente legalistas, predominando o controle de gastos realizado *a posteriori*.

Percebe-se que a instituição não atentou para a evolução do papel que os Tribunais de Contas têm na concreção dos direitos sociais, eis que, no período pesquisado, as atuações concretas não acompanharam esse avanço, permanecendo estáticas no modelo weberiano burocrático.

4.1.3 Prestações anuais de contas

O principal elemento de controle externo é a análise da prestação anual de contas dos entes jurisdicionais, especialmente a prestação de contas do chefe do Poder Executivo, sobre a qual cabe aos Tribunais de Contas emitir parecer prévio a ser apreciado pelo Poder Legislativo de cada Município, a teor do art. 71, I, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e art. 91, I, da Constituição do Estado da Bahia (BAHIA, 1989).

A Constituição do Estado da Bahia estabelece prazo de 180 dias, contados a partir do recebimento da prestação de contas, para que o TCM-Ba aprecie as contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo Municipal, *ex vi* do art. 91, I, da Constituição Estadual. A Constituição Estadual também estabelece que o parecer prévio, emitido pelo Tribunal sobre contas apresentadas pelo prefeito ou pela Mesa da Câmara Municipal, só deixará de prevalecer pelo voto de dois terços dos membros da Casa Legislativa do Município - art. 95, §1º (BAHIA, 1989).

Estas disposições constitucionais deixam bem claro o poder que possuem os órgãos de controle externo quando da análise da prestação de contas do gestor do Poder Executivo, eis que um parecer opinativo negativo a respeito das contas somente não prevalecerá se o Poder Legislativo o derrubar por *quorum* qualificado de dois terços dos membros da casa legislativa.

Consoante informado na subseção anterior, o TCM-Ba emitiu relatórios anuais das atividades empreendidas nos exercícios compreendidos no corte temporal desta

pesquisa (2014 - 2019), devidamente disponibilizados no seu sítio eletrônico na internet⁹, salvo o relatório a respeito do exercício de 2019.

O relatório anual de 2014 revela que as contas relativas ao exercício de 2013 das entidades municipais jurisdicionadas ao TCM-Ba apontam massivo cumprimento dos índices constitucionais de gastos obrigatórios pelos entes fiscalizados:

Figura 6 - Aplicação de limites constitucionais – Ex. Financeiro de 2013

TABELA 30 - APLICAÇÃO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS – EX. FINANCEIRO DE 2013				
MODALIDADE	CUMPRIU		NÃO CUMPRIU	
	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%
Educação (25%)	404	96,9	8	2,0
Fundeb (60%)	404	96,9	8	2,0
Saúde (15%)	409	98,0	3	0,7

Fonte: Relatório do TCM-Ba 2014.

Este quadro pouco se modificou em relação às prestações de contas do exercício de 2014, conforme consignado no relatório anual de 2015:

Figura 7 - Aplicação de limites constitucionais – Ex. Financeiro de 2014

TABELA 31 - APLICAÇÃO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS – EX. FINANCEIRO DE 2014				
MODALIDADE	CUMPRIU		NÃO CUMPRIU	
	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%
Educação (25%)	402	96,6	14	3,3
Fundeb (60%)	411	98,8	5	1,2
Saúde (15%)	408	98,1	8	1,9

Fonte: Relatório do TCM-Ba 2015.

O quadro do divulgado em relação às prestações de contas do exercício de 2015, constando no relatório anual de 2016, espelha a seguinte situação:

⁹ Disponível em <https://www.tcm.ba.gov.br/institucional/relatorio-anual/>

Figura 8 - Prestações de contas Prefeituras – exercício 2015 - Aplicação de limites constitucionais

TABELA 5 - PRESTAÇÕES DE CONTAS PREFEITURAS – EXERCÍCIO DE 2015 - APLICAÇÃO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS -				
MODALIDADE	CUMPRIU		NÃO CUMPRIU	
	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%
Educação (25%)	366	90,8	37	9,2
Fundeb (60%)	389	96,5	14	3,5
Saúde (15%)	390	96,8	13	3,2

Fonte: Relatório do TCM-Ba 2016.

O relatório do ano de 2017 revela o seguinte quadro das contas do exercício de 2016:

Figura 9 - Aplicação de limites constitucionais – Exercício Financeiro de 2016

Tabela 35

APLICAÇÃO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS – EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016

MODALIDADE	CUMPRIU		NÃO CUMPRIU	
	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%
Educação (25%)	332	82%	69	17%
Fundeb (60%)	380	94%	21	5%
Saúde (15%)	374	93%	27	7%

Fonte: Relatório do TCM-Ba 2017.

Um passo adiante, o relatório divulgado em 2018 espelha o seguinte quadro das prestações de contas do exercício de 2017:

Figura 10 - Prestações de contas Prefeituras - Aplicação de limites constitucionais

Exercício Financeiro de 2017

TABELA 33

PRESTAÇÃO DE CONTAS PREFEITURAS - APLICAÇÃO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS
EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2017

MODALIDADE	CUMPRIU		NÃO CUMPRIU	
	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%
Educação (25%)	289	99,7%	1	0,3%
Fundeb (60%)	290	100%	0	0%
Saúde (15%)	290	100%	0	0%

Fonte: Relatório do TCM-Ba 2018.

O relatório do exercício de 2018 aponta um quadro parecido:

Figura 11 - Prestações de contas Prefeituras - Aplicação de limites constitucionais
Exercício Financeiro de 2018

TABELA 35

**PRESTAÇÃO DE CONTAS PREFEITURAS - APLICAÇÃO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS
EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2018**

MODALIDADE	CUMPRIU		NÃO CUMPRIU	
	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%
Educação (25%)	404	96,9%	13	3,1%
Fundeb (60%)	411	99%	6	1,4%
Saúde (15%)	412	99%	5	1,2%

Fonte: Relatório do TCM-Ba 2019.

Considerando o universo de 417 (quatrocentos e dezessete) municípios que compõem o Estado da Bahia, nota-se que a entidade conseguiu analisar quantidade expressiva de prestações de contas no período de 2013 a 2018, a saber: 412 contas analisadas em 2013; 416 prestações de contas verificadas em 2014; 403 contas apreciadas em 2015; 401 contas em 2016; 290 em 2017 e 417 em 2018. Uma vez não divulgado os quantitativos a respeito do exercício de 2019, não foi possível indicar tal informação neste relatório.

Houve detecção de majoração das entidades que não cumpriram o mínimo estabelecido em âmbito constitucional para gastos em educação entre os exercícios de 2013 a 2016, atingindo percentis de 2, 3,3, 9,2 e 17 no período, ocorrendo drástica redução no exercício de 2017 para 0,3% e posterior aumento de não cumprimento do índice “educação” em 2018 - 3,1%.

Curioso notar que o índice FUNDEB 60% sofreu maiores variações no período: não cumprimento de 2% das entidades em 2013; 1,2% em 2014; 3,5% em 2015; 5% em 2016; 0% em 2017 e 1,4% em 2018, evolução que não seguiu completamente atrelada ao índice “educação”.

Os resultados do exercício financeiro de 2017 devem ser relativizados, uma vez que a instituição analisou 28% entidades a menos, em relação ao total possível, quando comparado aos demais exercícios em referência desta pesquisa.

Na seara das prestações de contas anuais, notou-se uma evolução, ainda que mínima, da abordagem do tema educação pela área técnica do Tribunal de Contas, iniciando com uma análise de legalidade e contábil de aplicação do mínimo constitucionalmente previsto, a saber, mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, para culminar em início de análise da qualidade do ensino empregado mediante comparação do avanço da entidade em comparação aos índices educacionais do Brasil e média do Estado da Bahia.

Com efeito, a maioria dos Pronunciamentos Técnicos (documento elaborado pela área técnica do Tribunal e que ressalta os principais pontos da prestação de contas), emitidos no período de 2014 a 2019, restringiu-se à análise de dados informados no SIGA para verificar se a entidade municipal alcançou o mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição da República Federativa do Brasil. Constou nos pronunciamentos quadro análogo a este:

Figura 12 - Formato do tópico "Educação" em análise pelo TCM-Ba - 2014 a 2019

Para cálculo do índice do MDE foram observados os seguintes dados:	
5.1.1.1 Valor total aplicado nas despesas com educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridades, no ensino fundamental (manutenção e desenvolvimento do ensino) efetivamente realizadas no exercício, conforme processos de pagamento, após exame:	R\$ 191.036.967,22
5.1.1.2 Valor total aplicado nas despesas com educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridades, no ensino fundamental (manutenção e desenvolvimento do ensino) efetivamente realizadas no exercício, conforme processos de pagamentos, pagas com recursos divergentes da fonte 01, porém, originados de transferência constitucional:	R\$ 961,35
5.1.1.3 Valor recebido do FUNDEB pelo Município, no exercício, incluindo a complementação conforme informação da STN:	R\$ 118.508.519,00.
5.1.1.4 Valor recebido do FUNDEB pelo Município oriundo de rendimento de aplicação financeira:	R\$ 902.234,32
5.1.1.5 Valor total da contribuição promovida ao FEM sobre as transferências ao município com fins ao FUNDEB:	R\$ 55.107.352,58
5.1.1.6 Total das Receitas de impostos e transferências:	R\$ 460.409.022,83
5.1.1.7 Total da transferência/contribuição líquida do FUNDEB (o município contribuiu ao FUNDEB, ao longo do exercício, em valor inferior à receita proveniente daquele fundo):	R\$ 63.401.166,42
5.1.1.8 25% sobre o total dos impostos e transferências:	R\$ 115.102.255,71
5.1.1.9 Valor total da aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE): Item 5.1.1.1 + 5.1.1.2	R\$ 191.037.928,57
5.1.1.10 Percentual Aplicado (25%): [Item 5.1.1.10 = (Item 5.1.1.1 + 5.1.1.2) * 25% / (Item 5.1.1.7 + Item 5.1.1.8) * 100%]:	26,76%

Em relação ao exercício de 2019, houve a inclusão da análise da evolução das notas do IDEB e verificação do alcance da meta projetada de forma a verificar o atendimento da meta 7 do PNE, estabelecida pela Lei nº 13.005/14, que aprova o Plano

Nacional de Educação – PNE - e determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024.

Na meta 7, o PNE trata do fomento à qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir médias estabelecidas para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica –Ideb, uma iniciativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para mensurar o desempenho do sistema educacional brasileiro e acompanhar a qualidade e a efetividade do ensino ministrado nas escolas.

Ainda segundo a área técnica do TCM-Ba, a apuração do IDEB é realizada a cada dois anos, com publicação no ano subsequente. Portanto, os dados utilizados referem-se ao ano de 2017, última nota disponível, publicada em 2018. A avaliação realizada em 2019 tem previsão de divulgação até o final de 2020. As metas estabelecidas para o IDEB de cada Município foram calculadas considerando o estágio de desenvolvimento educacional em que a rede se encontrava em 2005. Todas as metas e resultados alcançados pelos municípios foram obtidos através do site do Inep (<http://ideb.inep.gov.br/>) em 16/03/2020.

Em algumas prestações de contas do exercício de 2018, houve inovação no Pronunciamento Técnico da Diretoria de Controle e Arrecadação referente à análise da prestação de contas dos entes municipais. À guisa de exemplo, tem-se a análise efetuada em relação ao Município de Candeias no exame da prestação de contas do exercício de 2018 (processo e-TCM nº 04884e19¹⁰), no qual houve destaque para a evolução, desde o ano de 2013, dos resultados do índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, promovido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, abaixo da meta projetada, quando observa-se a 8ª série / 9º ano, conforme tabela abaixo:

¹⁰ Parecer Prévio disponível no sítio www.tcm.ba.gov.br.

Figura 13 - Primeira manifestação a respeito de notas - Exercício de 2018

Série / Ano	Ideb Observado						Metas Projetadas						
	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
4ª série / 5º ano	3,0	3,5	4,1	3,6	4,4	4,7	3,0	3,3	3,7	4,0	4,3	4,6	4,9
8ª série / 9º ano	2,5	2,6	2,9	2,4	2,9	2,8	2,4	2,6	2,8	3,2	3,6	3,9	4,1

Os resultados marcados em verde referem-se ao Ideb que atingiu a meta

Fonte: ideb.inep.gov.br/resultado/

Esta análise foi experimental e constou em poucas prestações de contas, servindo como ensaio ao passo dado nos Pronunciamentos Técnicos do exercício de 2019.

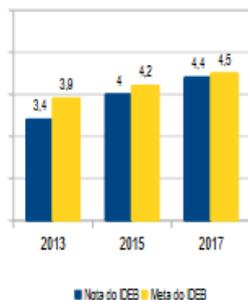
Em 2019, de forma geral, foram incluídos os itens 5.1.3.1, 5.1.3.2 e 5.1.4 pertinentes, respectivamente, “Meta do IDEB - evolução nos últimos anos”, “Comparação IDEB - Brasil, Estado e Município” e “Educação: Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério”. Portanto, além da inclusão da análise da evolução do IDEB (meta 7), houve análise do eventual cumprimento do piso salarial de professores (meta 18), ambas metas do Plano Nacional de Educação então vigente.

O primeiro, “Meta do IDEB - evolução nos últimos anos”, foi efetuada análise da nota alcançada pelo Município no IDEB em relação aos anos iniciais do ensino fundamental (5º ano) e anos finais (9º ano) e se foi atingida a meta projetada, sendo instruída com gráfico comparativo da evolução nos últimos anos, pré e durante a vigência do PNE. Os quadros seguintes são exemplificativos, não sendo idênticos a todos os entes municipais:

Figura 14 - Formato adotado em 2019

Conforme última avaliação disponível, o Ideb alcançado no Município, com relação aos anos iniciais do ensino fundamental (5º ano), foi de 4,40, **não atingindo** a meta projetada de 4,50. O gráfico abaixo demonstra a evolução dos resultados em comparação com as metas. Dados completos encontram-se no Anexo 1.

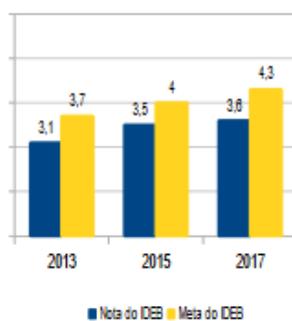
IDEB - EVOLUÇÃO ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (5º ANO)



Com relação aos anos finais do ensino fundamental (9º ano), o Ideb observado foi de 3,60, **não atingindo** a meta projetada de 4,30. O gráfico abaixo demonstra a evolução dos resultados em comparação com as metas. Dados completos encontram-se no Anexo 1.

Figura 15 - Formato adotado em 2019

IDEB - EVOLUÇÃO ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (9º ANO)



No item seguinte - Comparação IDEB - Brasil, Estado e Município - a área técnica do TCM-Ba realizou comparação entre as notas do ente municipal e aquelas obtidas nas médias do Brasil e do Estado da Bahia, utilizando-se o seguinte modelo nos relatórios técnicos:

Figura 16 - Formato adotado em 2019
5.1.3.2 – Comparação IDEB – Brasil, Estado e Município

COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS DO IDEB – ANO 2017		
ENTES	ANOS INICIAIS - (5º ANO)	ANOS FINAIS - (9º ANO)
Município [REDACTED]	4,40	3,60
Estado da Bahia	4,70	3,40
Brasil	5,50	4,40

Fonte: <http://idep.inep.gov.br/>, em 18/03/2020.

Nos anos iniciais do Ensino Fundamental (5º ano) vê-se que os resultados alcançados estão **inferiores** em comparação com o Estado da Bahia e **inferiores** aos resultados alcançados no Brasil.

Já com relação aos anos finais do Ensino Fundamental (9º ano) vê-se que os resultados alcançados estão **superiores** em comparação com o Estado da Bahia e **inferiores** aos resultados alcançados no Brasil.

Nota-se o intuito de fomentar a exposição analítica das notas obtidas pela entidade municipal a cada dois anos - período de avaliação do IDEB, bem como se houve o atingimento da meta projetada em cada municipalidade e como a entidade, em relação ao exercício de 2017, saiu-se em comparação à média obtida no Estado da Bahia e no Brasil.

No último ponto pertinente ao tema educação, os Pronunciamentos Técnicos do exercício de 2019 analisaram o cumprimento da meta 18 do PNE, qual seja, o pagamento do piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, até o ano de 2016. O modelo adotado foi apontar os percentis de professores, componentes da entidade fiscalizada, que recebem salário em conformidade com o piso salarial profissional nacional estabelecido pela Lei nº 11.738/2008, assim constando nos Pronunciamentos Técnicos:

Figura 17 - Formato adotado em 2019 em relação ao Piso Nacional do Magistério

No exercício em exame, verificou-se que:

- **89,60%** dos professores estão recebendo salários **em conformidade com o piso** salarial profissional nacional, **cumprindo** a Lei nº 11.738/2008.
- **10,40%** dos professores estão recebendo salários **abaixo do piso** salarial profissional nacional, **descumprindo** a Lei nº 11.738/2008.

A análise desenvolvida de forma massiva nos exercícios de 2014 a 2019 ainda envolveu a apuração da aplicação dos recursos recebidos a título de FUNDEB e a existência do parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do

FUNDEB, também efetuada pela comparação de dados informados no SIGA. Não foi efetuada análise do atendimento das metas do PNE, estabelecidas ainda no ano de 2014, ou das eventuais metas estabelecidas pelo próprio ente municipal em seus instrumentos de planejamento.

Por seu turno, durante o período de pesquisa, os Pronunciamentos Técnicos mantiveram a análise formal dos instrumentos de planejamento, analisando se o PPA estabeleceu diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, sem adentrar na comparação da execução das metas. Ademais, analisou-se se a LDO dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

A partir do exercício de 2015, a área técnica do TCM-Ba passou a verificar se houve incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão, tal como preconizado pelo art. 48 da Lei Complementar nº 101/00 - LRF.

Percebe-se que a análise do capítulo pertinente à educação no bojo da prestação de contas anual, pelo TCM-Ba, adotou critério apenas formal na avaliação dos gastos dos entes fiscalizados em educação, mediante comparação entre receita e despesas informadas, não sendo efetuada análise do atendimento das metas do PNE, estabelecidas ainda no ano de 2014, ou das eventuais metas estabelecidas pelo próprio ente municipal em seus instrumentos de planejamento.

Contudo, posteriormente e ainda de forma embrionária, o tribunal passou a inserir a análise de alguns pontos pertinentes ao atendimento de metas do PNE e análise, ainda que superficial, do fomento à participação popular na formulação dos instrumentos de planejamento e sua adequação aos requisitos constitucionais.

É mais um passo dado pela instituição em foco em sua passagem gradual para gerencialismo e a busca da efetividade do gasto público, especificamente na seara educacional, ao iniciar a inserção da análise, como matéria de prestação de contas, do atingimento de metas de qualidade, ou ao menos de notas que possam, de alguma forma, medir objetivamente a qualidade da educação fornecida.

4.1.4 Impressões dos servidores da instituição

Foram realizadas entrevistas estruturadas com 02 (dois) servidores componentes do grupo de trabalho do programa “Educação é da nossa conta”, Alex Cerqueira de Aleluia, Auditor Substituto do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, e Maíra Oliveira Noronha, Auditora de Controle Externo do TCM/BA, ambos componentes do Núcleo de Acompanhamento e Monitoramento de Políticas Públicas da Educação - Namppe do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia - TCM/BA.

A avaliação dos servidores a respeito da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia na fiscalização de políticas públicas educacionais, especificamente no período de 2014 até 2019, foi “mais ou menos satisfeito”.

A servidora Maíra Oliveira Noronha adicionou que a instituição apresentou um pioneirismo em relação à fiscalização de políticas públicas de educação quando, em 2017, passou a fazer parte do Educação é da Nossa Conta, em parceria com o TCE-BA. Ressalva que nos últimos dois anos as demandas têm crescido bastante, a partir de interesse do controle social, dos próprios jurisdicionados e de outros Tribunais de Contas, que também tem desenvolvido ações neste tema, e a falta de pessoal suficiente com dedicação exclusiva para a educação dificulta a participação do TCM-Ba em projetos interessantes e atendimento das diversas ações propostas.

Um passo adiante, os servidores corroboram o quanto verificado até este ponto da pesquisa, eis que, na sua visão, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia tem atuado dentro do limite do exame de legalidade para análise dos gastos e políticas públicas educacionais, e ainda buscado a análise de cunho finalístico ou operacional.

O Auditor Substituto Alex Cerqueira de Aleluia ainda informa: “Acredito que o exame da legalidade nas ações de controle externo seja um princípio sedimentado nos Tribunais de Contas brasileiros e com o TCM-Ba não é diferente”. E continua:

De um outro ângulo, a análise operacional no TCM-Ba, dada a sua relevância na avaliação das políticas públicas de educação, ainda é incipiente e encontra-se em estágio inicial. Entretanto, torna-se óbvio o avanço do tema, visto que, recentemente o TCM-Ba proporcionou apontamentos nos Pronunciamentos Técnicos e Pareceres Prévios envolvendo metas inerentes à qualidade do ensino. Cabem a este Tribunal, dentro da sua competência institucional, robustecer a análise de cunho finalístico/operacional e os gestores em suas ações executivas: discutir, planejar e viabilizar as sugestões do TCM-Ba voltadas ao assunto.

A servidora Máira Oliveira Noronha acrescentou ao tópico que apesar de não ter ocorrido, ainda, uma auditoria operacional dentro do tema educação em função da pandemia de COVID-19, a realização das auditorias temáticas com foco na valorização dos profissionais do magistério e a inclusão de metas do Plano Nacional de Educação no Pronunciamento Técnico, bem como a participação em estudos nacionais, têm mostrado a abertura da instituição para além do exame da legalidade.

Ambos acreditam que a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, na sua visão, influenciou a alteração da atuação do Município no campo de políticas públicas educacionais, especialmente porque houve alteração da forma de atuação da instituição em função do início da vigência do novo Plano Nacional da Educação.

Adiante, os servidores asseveram que o conjunto normativo editado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (pareceres prévios, deliberações, resoluções e pareceres normativos emitidos pela instituição) alterou a atuação do Município no campo educacional.

A servidora Máira Oliveira Noronha ressaltou:

Sendo a análise de políticas públicas de educação uma área relativamente nova dentro do âmbito do Controle Externo, sinto que é um privilégio participar do amadurecimento desta atuação. Uma vez que este tema é vasto e novo para mim, tento direcionar minha atuação no sentido de realizar escuta sempre que possível, para conhecer o ponto de vista dos diversos atores desta política pública e aprender com todos esses olhares. Hoje trabalho no NAMPPE-Núcleo de Acompanhamento e Monitoramento de Políticas Públicas de Educação. Pela estrutura enxuta da unidade, nos esforçamos no sentido de otimizar os recursos, conhecer boas práticas de outros Tribunais, estabelecer prioridades e buscar parcerias, para que seja

possível fortalecer a atuação do TCMBA nesta temática, aproximar a instituição do controle social e contribuir para a melhoria da educação do estado.

O Auditor Substituto Alex Cerqueira de Aleluia assevera que:

O TCE-Ba a partir do momento que criou o programa *Educação é da nossa conta* em parceria com o TCM-Ba, onde este me convidou para coordenação, passei a atuar como elo entre estas instituições. Entendendo que educação não deve ter jurisdição, procuro viabilizar ações propositivas internas e externas (TCE-Ba, Instituto Ruy Barbosa, Comitê Nacional de Educação, OCDE) voltadas à temática políticas públicas de educação. Dentro do ambiente interno, busco a interação com os mais variados setores do TCM-Ba propondo associar as técnicas de controle externo formais já utilizadas às técnicas voltadas à qualidade do ensino. Procuro discutir e propor, respeitando as particularidades dos mais distintos setores do órgão, boas práticas oriundas das experiências de outras instituições externas, criando com esses setores em especial o NAMPPE mecanismos para viabilizá-las.

As entrevistas com os servidores também confirmam o achado exposto na subseção anterior, a saber, que não houve aplicação de teorias de análise e avaliação de políticas públicas pelo TCM-Ba.

Por fim, indagados a respeito se a atuação do TCM-Ba facilitou ou dificultou a atuação dos Municípios na educação pública, o Auditor Substituto Alex Cerqueira de Aleluia assevera que facilitou, aduzindo que:

O administrador com uma atuação profissional e honesta terá o TCM-Ba como parceiro de suas ações. Ultimamente disponibilizamos ao gestor, através do NAMPPE, informações gerenciais sob o olhar do controle externo que ampliam, invariavelmente, a capacidade técnica do jurisdicionado.

Por seu turno, a servidora Maíra Oliveira Noronha asseverou

Penso que facilitou a atuação dos Municípios, uma vez que pesquisou e divulgou boas práticas das redes municipais de educação, trouxe para o conhecimento do gestor os indicadores da educação do município, avaliou a valorização do professor na rede. Essas ações sinalizam para o gestor que importa para o TCM/BA não apenas a quantidade de recursos aplicados na educação, mas a qualidade desse gasto”

Também responderam à entrevista estruturada 02 (dois) Procuradores do Ministério Público de Contas, atuante junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, Dra. Camila Vasquez Gomes Pinheiro e Dr. Danilo Diamantino.

Seguindo a opinião dos servidores do Namppe, a avaliação do Procurador de Contas Dr. Danilo Diamantino a respeito da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia na fiscalização de políticas públicas educacionais, especificamente no período de 2014 até 2019, foi “mais ou menos satisfeito”, enquanto que a Dra. Camila Vasquez Gomes Pinheiro opinou estar muito insatisfeita com a atuação da instituição.

Em adendo, a Procuradora de Contas opinou, a respeito do que pode ser alterado na atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia na fiscalização de políticas públicas educacionais, que a instituição deveria ter atuação mais específica na área da educação, com trabalhos in loco e parâmetros para além dos índices constitucionais.

Corroborando a opinião do Auditor Alex Aleluia, os Procuradores de Contas entendem que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia atuou dentro do limite do exame de legalidade para análise dos gastos e políticas públicas educacionais.

Um passo adiante, questionados a respeito se a atuação da instituição influenciou a alteração da atuação dos Município no campo de políticas públicas educacionais, ambos Procuradores de Contas responderam negativamente; o Procurador Danilo Diamantino assim se posicionou:

Como o TCM só iniciou uma análise de cunho finalístico/operacional dos gastos com educação a partir das contas de 2019, o exame de legalidade não possuía a capacidade de alterar as políticas públicas. Isto porque, não existia um diagnóstico acerca da qualidade dos gastos e dos resultados eventualmente obtidos.

Esta resposta levou à afirmação, pelo Procurador de Contas, que houve alteração da forma de atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia em função do início da vigência do novo Plano Nacional da Educação.

Em relação à eventual influência da instituição em alteração da atuação do Município no campo de políticas públicas educacionais, a Dra. Camila Vasquez aduziu: “Analisa-se, primordialmente, o cumprimento de índices, apenas. Tímida mudança vem ocorrendo no último ano, com a ponderação do IDEB”, concluindo que

não houve alteração da atuação do TCM-Ba em função do início da vigência do PNE em 2014.

Ambos responderam negativamente ao questionamento se o conjunto normativo editado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (pareceres prévios, deliberações, resoluções e pareceres normativos emitidos pela instituição) alterou a atuação do Município no campo educacional. A este tópico, o Dr. Danilo Diamantino respondeu:

Como a análise até o exercício de 2108 se limitava a análise de legalidade e o cumprimento dos gastos mínimos previsto no art. 212, da CF88, os gestores se limitavam a trazer a comprovação desses 2 itens, sem se preocupar com a qualidade dos gastos ou com o avanço das notas no IDEB.

Dra. Camila Vasquez reiterou a resposta que a análise era, essencialmente, apenas a respeito do cumprimento de índices, com tímida mudança ocorrendo no último ano (2019), com a ponderação do IDEB.

Perguntados como descreveriam sua atuação no campo da avaliação das políticas públicas educacionais, os Procuradores de Contas responderam que:

A atuação do MPC segue as premissas e balizas fornecidas pelo TCM. Com a mudança de paradigma ocorrida em 2019, no qual se iniciou uma análise da qualidade do serviço prestado e dos seus resultados, poderá o TCM cobrar o atingimento de metas.” (Dr. Danilo Diamantino)

Tímida, pois não possuímos informações suficientes, nem estímulo do Tribunal para tal atuação. (Dra. Camila Vasquez).

A pergunta a respeito se houve aplicação de teorias de análise e avaliação de políticas públicas pelo TCM-Ba teve respostas antagônicas pelos Procuradores de Contas, vindo o Dr. Danilo Diamantino a afirmar positivamente, destacando que “O TCM tem utilizado a nota obtida no IDEB com parâmetro de qualidade na educação.”, enquanto que a Dra. Camila Vasquez respondeu negativamente a esta pergunta.

Por fim, no que tange se a atuação do TCM-Ba facilitou ou dificultou a atuação dos Municípios na educação pública, o Procurador de Contas Danilo Diamantino respondeu que “Facilitou, na medida em que o TCM, a par de fiscalizar, tem atuado muito fortemente na orientação aos gestores”; por sua vez, a Dra. Camila Vasquez

asseverou: “Acredito que o gestor se preocupe em cumprir os índices, apenas, logo dificulta-se a implementação de uma política pública real”.

Apesar de algumas respostas divergentes, o resultado extraído das entrevistas é que a atuação da instituição em relação aos gastos educacionais, no período pesquisado, coincide com o modelo burocrático-weberiano, especialmente o modelo predominante em sistemas de controle externo de Tribunais de Contas, eis que a atuação da instituição amolda-se totalmente aos limites do exame de legalidade para análise dos gastos e políticas públicas educacionais. Ademais, a maioria das respostas enseja a conclusão que não houve aplicação de teorias de análise e avaliação de políticas públicas pelo TCM-Ba.

Um passo adiante, as entrevistas corroboram que, em geral, a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia não exerceu influência impactante na atuação dos Municípios no campo de políticas públicas educacionais, especialmente porque o TCM-Ba somente começou a esboçar uma análise de cunho finalístico/operacional dos gastos com educação a partir da análise e deliberação das prestação de contas de 2019.

Infere-se, ainda, que o senso geral é que o exame de legalidade não possui a capacidade de alterar as políticas públicas, ao não existir um diagnóstico acerca da qualidade dos gastos e dos resultados eventualmente obtidos.

Outro ponto que restou verificado é a notória mudança de trilho da instituição em relação aos gastos com educação, e correlatas políticas públicas, apesar de ainda não ter influenciado os entes fiscalizados em gerar e adotar melhores políticas públicas educacionais, e ainda que tardiamente, uma vez que a entrada em vigor do PNE e a adesão ao programa “Educação é da nossa conta” revela a tendência à mudança de postura, e de arcabouço técnico, no controle externo do tema educação.

Por fim, a opinião do Procurador de Contas Dr. Danilo Diamantino deixa clara a tendência da instituição em adotar a nota obtida no IDEB como parâmetro de qualidade na educação.

4.2. Modelo de avaliação empregado pelo TCM-BA em gastos e políticas públicas educacionais.

Conforme se infere do exposto, o quadro predominante na instituição objeto da pesquisa, nos âmbitos normativo, de atuação concreta e na apreciação de prestação de contas anuais, não é salutar para elevar o nível de arranjo institucional entre si e os municípios jurisdicionados, de modo a fomentar melhores políticas públicas educacionais, o que impacta negativamente na concreção do direito à educação pública de qualidade.

Em verdade, os achados expostos na subseção anterior revelam lacunosa atuação no tocante à adoção de instrumentos rotineiros de controle externo, como parâmetros de análise e de avaliação de políticas públicas e auditorias de performance ou operacional, destacando-se que esta sequer possui definição e delimitação de como será realizada pela instituição. Por esta faceta da realidade da instituição objeto da pesquisa, o TCM-Ba encontra-se em descompasso com outros Tribunais de Contas, especialmente o Tribunal de Contas da União, conforme exposto na subseção 2.2.1.

Isto é reflexo de disposições normativas atreladas ao paradigma dogmático da legalidade estrita e emprego de procedimentos de fiscalização formais, burocráticos e eminentemente legalistas, predominando o controle de gastos realizado *a posteriori* e por critérios contábeis formais.

Este mesmo arcabouço normativo revela que a análise dos gastos em educação pelos Municípios da Bahia, e por consequência a análise das políticas públicas educacionais por aquelas desenvolvidas, se dará por meio de comparação de gastos informados versus receitas informadas como auferidas, tal como se infere da Resolução nº 1.276/2008, que trata dos gastos em manutenção e desenvolvimento da educação e FUNDEB. Nota-se, portanto, a adoção de critério formal na avaliação de tais gastos.

Pelo prisma das prestações de contas anuais dos Municípios, a análise dos procedimentos realizados nos exercícios de 2014 a 2019 revela que o TCM-Ba também adotou critério formal na avaliação dos gastos dos entes fiscalizados em educação,

mediante comparação do total de receitas próprias e transferências constitucionais versus despesas informadas em manutenção e desenvolvimento da educação, não sendo efetuada análise do atendimento das metas do PNE, estabelecidas ainda no ano de 2014, ou das eventuais metas estabelecidas pelo próprio ente municipal em seus instrumentos de planejamento ou no plano municipal de educação.

Este quadro modificou-se apenas em relação ao exercício de 2019, momento em que houve a inclusão da análise da evolução das notas do IDEB e verificação do alcance da meta projetada e atendimento da expansão do piso salarial do magistério, metas 7 e 18 do PNE, respectivamente. Esta mudança de paradigma ainda encontra-se no estágio de esboço de análise da qualidade do gasto educacional, quando considerado que o PNE possui 20 (vinte) metas e apenas duas foram alçadas para análise.

Neste contexto, a maioria das determinações encartadas nos pareceres prévios, emitidos pela Corte de Controle externo dos Municípios do Estado da Bahia quando da apreciação da prestação de contas, cingiram-se à determinação de lavratura de Termos de Ocorrência, pela área técnica, em relação a eventuais processos de pagamento em que se tenha irregularidade detectada, ou em relação a alguma contratação, direta ou por licitação, em que se vislumbre algum vício de legalidade. Ademais, surgem determinações aos gestores para que saneassem os achados encontrados, sem refletir negativamente na prestação de contas, salvo o não atendimento do dispêndio mínimo de 25% da receita corrente líquida em gastos considerados como MDE.

Um passo à frente, os primeiros pareceres relativos às prestações de contas do exercício de 2019 já encetam determinações mais concretas no que diz respeito à qualidade da política educacional, ainda que emanadas na forma de advertência aos gestores para a necessidade de integral cumprimento do que determina a Lei Federal nº 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação – PNE, visando à aplicação eficiente dos recursos alocados à educação, nos exercícios subsequentes de forma a garantir o

desenvolvimento efetivo do ensino básico, bem como em relação ao piso salarial profissional nacional do magistério.

Em conclusão, a instituição, até o exercício de 2019, conferiu maior ênfase ao plano da legalidade estrita, estendendo-se este modelo aos procedimentos de fiscalização, dentro do modelo de fiscalizações formais e legalistas, predominando o controle realizado *a posteriori*. Por outro lado, o contexto exposto revela que a análise de prestações de contas inicia caminhada evolutiva do segundo para o terceiro estágio do tripé encampado por REISMAN e DE TONI (2017).

4.3 EVOLUÇÃO DOS ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL (NOTAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA).

O exposto até este ponto permite concluir que, no exercício de 2019, houve mudança de atuação do TCM-Ba em relação ao controle externo dos gastos dos Municípios na seara educacional, eis que se percebeu a mudança de “chave” de análise por critério apenas formal (despesas > ou = 25% da receita [receitas próprias + transferências constitucionais]) para adentrar na análise das metas atingidas pelos entes, num esboço de análise da qualidade do gasto educacional.

Isto permite fixar um parâmetro temporal para fins de comparação dos índices educacionais dos entes municipais fiscalizados pelo TCM-Ba, de modo a ter-se noção do efeito prático espelhado em políticas públicas educacionais. Para este mister foram escolhidos 15 (quinze) Municípios com maior repasse de FUNDEB, 15 (quinze) com repasses em valor intermediário e 15 (quinze) Municípios com menor valor de repasse do fundo, considerando o período de 2014 a 2019 e com base nas informações disponíveis no sítio do Tesouro Nacional¹¹.

Por estes critérios foram escolhidos os seguintes Municípios: Salvador, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Juazeiro, Camaçari, Porto Seguro, Lauro de Freitas, Teixeira de Freitas, Barreiras, Eunápolis, Ilhéus, Luís Eduardo Magalhães, Itabuna,

¹¹ Disponível em <https://sisweb.tesouro.gov.br>

Jequié e Simões Filho com maiores repasses, e os Municípios de Dom Macedo Costa, Ibiquera, Catolândia, Lafaiete Coutinho, Lajedão, Aiquara, Abaíra, Jussiape, Gavião, Lajedinho, Firmino Alves, Contendas do Sincorá, Tanquinho, Feira da Mata e Cravolândia, como componentes do grupo de menor valor recebido pelo FUNDEB. No grupo intermediário, os municípios são: Santa Brígida, Caculé, Itagibá, Tanque Novo, Itororó, Fátima, Cipó, Aporá, Condeúba, Mairi, Salinas da Margarida, Água Fria, Mundo Novo, Macarani e Dário Meira.

Os resultados encontrados constam do apêndice C, apurados de acordo com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)¹², cuja leitura revela que municípios com maior aporte de recursos do FUNDEB obtiveram melhora gradativa das notas (Salvador), ao tempo em que outros Municípios do mesmo grupo não obtiveram resultado análogo (Feira de Santana, Vitória da Conquista, Porto Seguro, Ilhéus, Luís Eduardo Magalhães, Itabuna, Jequié e Simões Filho), merecendo destaque que ocorreram melhoras das notas, contudo, sem atingir a meta projetada.

Por outro lado, no grupo dos Municípios de menor aporte do FUNDEB, notou-se um padrão de melhor gradativa das notas do IDEB, inclusive atingindo as metas preconizadas em boa parte do período pesquisado.

No grupo de municípios de recebimento intermediário, percebe-se variação nas notas obtidas ao longo do tempo, sem padrão aparente, pois alguns Municípios (Santa Brígida, Caculé, Itagibá, Tanque Novo, Fátima, Condeúba, Mairi, Salinas da Margarida, Mundo Novo e Macarani), tiveram variação, mas com superação das metas projetadas; outros, com variação em um ou dois anos, sem atingir a meta (Itororó), outros com desempenho ruim (Cipó, Aporá, Água Fria e Dário Meira), com mais de dois anos com redução de nota ou sem atingir a meta projetada.

No período de 2014 a 2019, os Municípios de Salvador, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Lauro de Freitas, Barreiras, Dom Macedo Costa, Catolândia,

¹² Disponível em <http://ideb.inep.gov.br>

Lafaiete Coutinho, Lajedão, Abaíra e Gavião, tiveram suas prestações anuais de contas aprovadas com ressalvas.

Por sua vez, o Município de Juazeiro teve reprovadas as contas de 2015 e 2016, e apesar desta rejeição, as avaliações bienais demonstraram a evolução da nota no IDEB, alcançando 4.9 em 2015, 5.4 em 2017 e 5.7 em 2019, atingindo ou superando a meta projetada. O Município de Camaçari teve rejeitada a prestação de contas apenas de 2015, contudo, houve aumento da nota obtida (4.7, 4.8 e 5.1 em 2015, 2017 e 2019, respectivamente), atingindo ou superando a meta projetada.

Porto Seguro teve rejeitadas as contas de 2014 a 2016, mas teve crescimento na nota, somente não superando a meta projetada em 2017 e 2019, mas ainda com majoração da nota obtida em avaliações anteriores. Teixeira de Freitas teve rejeitadas as prestações de contas de 2014, 2015 e 2016, e aprovadas as contas de 2017 e 2018; as notas foram crescendo nas avaliações bianuais, exceto em 2019, que reduziu de 5.0 para 4.9, e não atingiu a meta projetada em 2013, 2017 e 2019.

Ilhéus teve rejeitadas as contas de 2015 e 2016, mas com redução da nota do IDEB apenas em 2013 (3.6 contra 3.9 da avaliação de 2011), mas teve notas maiores e atingiu a meta projetada em 2015 e 2017. Ibiquera teve rejeitadas as contas de 2016, mas continuou a obter notas maiores e não superou a meta projetada apenas em 2015 e 2017. Aiquara teve aprovada apenas a prestação de contas do exercício de 2017, mas mesmo neste cenário obteve aumento das notas e atingiu a meta em 2015 e 2017, falhando na avaliação de 2019, mas com nota superior a 2017. Jussiape, rejeitadas as contas de 2015, com obtenção de majoração de notas ao longo do tempo, contudo, atingiu a meta apenas em 2015 e 2017. Por fim, Firmino Alves teve rejeitadas as contas de 2014 e 2015, mas teve resultados melhores a cada ano, salvo em 2017, mas ainda assim atingiu as metas em 2015, 2017 e 2019. Destes Municípios, o motivo de rejeição das contas foi o não cumprimento do mínimo de gasto em educação em: Juazeiro (2015 e 2016), Teixeira de Freitas (2016¹³), Ilhéus (2016) e Aiquara (2015).

¹³ Os dados de 2015 não estão disponíveis em função de determinação judicial.

No grupo intermediário, os municípios de Santa Brígida, Caculé, Itagibá, Condeúba e Salinas da Margarida tiveram suas contas aprovadas. Por outro lado, os seguintes municípios tiveram uma ou mais contas rejeitadas: Tanque Novo, Itororó, Fátima, Cipó, Aporá, Mairi, Água Fria, Mundo Novo, Macarani e Dário Meira. O motivo de rejeição das contas de Itororó (2016) foi o não cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, assim como Mairi (2015 e 2016), Água Fria (2015), Mundo Novo (2016) e Macarani (2016).

A análise dos resultados não permite opinar pela ocorrência de impacto positivo ou negativo, na evolução da qualidade do ensino nos Municípios envolvidos, em função da atuação do TCM-Ba no período pesquisado (2014 a 2019), eis que não há um padrão de comportamento nos resultados destacados.

É certo que houve a aprovação, ainda que com ressalvas, de expressivo percentual das prestações de contas destes entes municipais, contudo, deve-se ter em mente que esta aprovação foi calcada apenas em critério de análise formal-contábil do tema educação. Portanto, tal aprovação reflete apenas que a entidade atingiu um critério de estrita legalidade (gastou ao menos 25% de sua receita decorrente de receitas próprias e transferências), sem adentrar em análise de cumprimento de metas, objetivos e qualidade no gasto público, cumprimento do PNE ou do plano municipal de educação, também sem qualquer perquirição a respeito da qualidade do gasto público.

Com efeito, a instituição efetuou o exame e avaliação dos registros, das demonstrações contábeis, das contas governamentais, das operações e dos sistemas financeiros, do cumprimento das disposições legais e regulamentares, dos sistemas de controle interno, da probidade e da correção das decisões administrativas adotadas pelo ente auditado, realizando plenamente a auditoria de regularidade.

Todavia, verifica-se que a instituição em foco se limitou a esta espécie de análise, apegando-se fortemente aos aspectos relacionados à legalidade, adotando procedimentos de fiscalização formais e eminentemente legalistas, e sempre a *posteriori*, deixando de lado a verificação do cumprimento do planejamento público e

atendimento às metas e objetivos contidos nos planos nacional e municipal de educação.

Este quadro leva à conclusão que a atuação da instituição pesquisada não exerceu influência no ciclo de políticas públicas educacionais, notadamente quando o controle externo exercido restou atrelado a um modelo weberiano burocrático sem espaço para avanços já presentes em outros Tribunais de Contas, especialmente a adoção de técnicas de análise e avaliação de políticas públicas em conjunto com o empreendimento de auditoria operacional.

4.4 ATUAÇÃO DO TCM-BA PELOS MODELOS DE ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Bresser Pereira (1998, p. 49-50 apud BLIACHERIENE, 2016, p. 41) destaca que a partir do advento das idéias do Estado social do século XX, acumulou-se o crescente número de serviços sociais (educação, saúde, transporte, habitação, previdência e assistência social) e de papéis econômicos atribuídos ao Estado (regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura). Destaca que, na década de 1990, houve um impulso de reinvenção do governo a fim de repensar o crescimento de funções adicionadas ao Estado, muitas por necessidades econômicas, estratégicas e sociais, baseadas em modelo econômico keynesiano.

A necessidade de reformas progressistas em países em desenvolvimento visam liberar o Estado das amarras burocráticas que o prendiam ao modelo racional-lógico weberiano, levando ao advento da “gestão gerencial ou Nova Gestão Pública (NGP)”, fruto do discurso de liberar o Estado para de modo a torná-lo mais ágil e eficiente, sendo resultado da crise do modelo de intervenção estatal na economia. Consoante delimitado na subseção 2.1, a análise das reformas gerenciais revela a adoção de alguns imperativos, destacando-se a busca da eficiência tanto da estrutura

quanto do serviço público e criação de sistemas de informação para mensuração e avaliação de custos e resultados.

Segundo Reisman e De Toni (2017, p. 13), a doutrina administrativista nacional explica a evolução, ou transformação, da Administração Pública brasileira por meio do trinômio “patrimonialismo-burocracia-gerencialismo”. Num primeiro momento, a tradição do patrimonialismo estatal brasileiro é explicada a partir de conceitos de estamento burocrático e homem cordial para, em seguida, reconhecer-se a superação deste modelo a partir do Estado Novo, Getúlio Vargas e sua tentativa de adoção da burocracia weberiana daspiana, do tipo ideal.

A doutrina assume a ascendência, em seguida, das disfunções da burocracia e o surgimento do gerencialismo com Fernando Henrique Cardoso e Luiz Carlos Bresser-Pereira na década de 1990, como solução a partir das experiências dos Estados Unidos e Inglaterra (Reagan e Thatcher). Por fim, tem-se o fracasso do gerencialismo e o surgimento do movimento pós-gerencialista com conceitos de governança pública e administração pública societária. Bresser Pereira (1998) também listou como formas de administrar o Estado: (i) patrimonialista; (ii) burocrática e (iii) gerencial.

Neste linha, trazendo a lume a doutrina de Edson Nunes (1997) a respeito de “gramática política”, temos a ideia de arranjos institucionais que definem as relações entre governo, mercado e sociedade civil e, portanto, afetam sobremaneira o desenho de políticas públicas no Brasil. O autor listou, originalmente, as gramáticas do clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos, cujos conceitos foram expostos na subseção 2.1.2.6.

Voltando o foco para o TCM-Ba e os resultados obtidos na pesquisa e expostos nesta seção (4.1), não foram notados traços de clientelismo na relação entre o TCM-BA e os Municípios fiscalizados, uma vez que não se percebeu um sistema de trocas generalizadas baseado nas relações personalistas, ancoradas em situações de desigualdade e assimetria de poder.

Tampouco foram encontrados indícios de corporativismo na relação entre municípios fiscalizados e o TCM-BA, eis que não houve irregular proteção aos gestores

municipais, ocorrendo, conforme visto na subseção 4.1.3 a rejeição de contas de prefeitos municipais. Deve ser destacado que nesta relação não é notado o reconhecimento de categorias profissionais únicas, obrigatórias e não competitivas pelo TCM-Ba, tampouco outorga de monopólio de representação em troca da seleção e controle na escolha de seus dirigentes.

Todavia, como não poderia ser diferente do atual estágio da Administração Pública no Brasil, o conceito de insulamento burocrático fez-se presente, ainda que de forma não dirigida, uma vez que a instituição atuou no exercício do controle externo como “ilha de racionalidade” e especialização técnica e suprimiu a possibilidade do uso da arena, em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel decisivo. Por sua vez, o universalismo de procedimentos fez-se presente na existência de normas e procedimentos impessoais, formalmente utilizados por todos os indivíduos envolvidos na jurisdição do TCM-Ba.

Ainda conforme o referencial teórico indicado na subseção 2.1.2.6, acrescentando mais duas gramáticas formuladas por Reisman e De Toni - autonomia inserida e a *accountability* - a pesquisa revelou a incidência apenas da *accountability*, uma vez que não existiu, aliás sequer poderia, ocorrer abertura à cooperação e confiança com o setor privado (autonomia inserida), mas foi marcante a presença da responsabilização democrática dos agentes públicos - *accountability*.

Trazendo-se ao primeiro plano que a sociedade brasileira escolheu que o Poder Público, seja qualquer um deles, tem como uma de suas metas fornecer educação pública de qualidade, a partir do momento em que a sociedade não observa o alcance ou concretização deste fim racionalmente escolhido, surge o problema público a ser resolvido, que deve ser solvido por meio do emprego de políticas públicas.

Conforme a lição de Secchi (2019) exposta nas subseções 2.3 e 2.3.2, a finalidade de uma política pública é enfrentar, diminuir ou resolver um problema público. No caso da educação pública básica, a finalidade pública das políticas educacionais visa resolver um problema público de carência de fruição do direito social da educação de

qualidade. Secchi (2019) afirma que políticas públicas são decisões da sociedade e dos governos.

A lição de Amaru e Nohara (2017, p. 189) informa que existem linhas de pensamento de análise de políticas públicas podem tomar como norte o papel dos agentes públicos, o protagonismo social ou a colaboração entre o poder estatal e sociedade, destacando as teorias e modelos da escolha racional institucional, teoria dos fluxos múltiplos, teoria do equilíbrio pontuado e quadro referencial da coalizão de defesa, além do modelo das redes nas políticas públicas (2017, p. 192).

A depender da escolha da linha de análise de políticas públicas dentre as expostas na subseção 2.3.1, a atuação da instituição pesquisada como influenciador na formulação de políticas públicas educacionais, pelos municípios por si fiscalizados, pode ser vista por diferentes cores, mas sem alcançar resultados expressivos em qualquer linha interpretativa.

A leitura dos resultados expostos nesta subseção, por um viés comportamentalista - que confere ênfase à sociedade e indivíduos - para a definição da agenda e escolhas que geram política pública, não revela resultados proeminentes de efeitos positivos.

Pela teoria dos fluxos múltiplos, dois fatores influenciam o conteúdo da agenda escolhida pelos tomadores de decisão: os atores que nela influenciam, seja dentro ou fora do governo e três fluxos de processos com operação independente, a saber, fluxo de problemas, fluxo de política pública e fluxo da política.

No caso das políticas educacionais, tem-se um fluxo de problema que exige uma ação estatal; o fluxo das políticas públicas é formado pelas idéias voltadas a alcançar-se uma melhora na qualidade do ensino público, que circulam em todas as comunidades. O fluxo da política fez-se presente diante da tendência da opinião pública e movimentos sociais confluíram para que melhores políticas públicas educacionais sejam adotadas.

Contudo, considerando que as escolhas públicas são vinculadas às soluções que os tomadores de decisão possuem no momento, e que estes não possuem o

conhecimento integral da realidade - seu conhecimento e informações são limitados, a atuação da instituição foi tímida, mesmo diante da confluência dos três fluxos. Ademais, a apreciação do tema educação nas prestações anuais de contas pelo método apenas legalista não fomentou que os gestores públicos municipais tivessem pleno conhecimento integral da realidade da educação pública básica no município por si gerido.

Na mesma linha, a leitura da atuação da instituição pelo modelo do equilíbrio pontuado também não revela resultados positivos, eis que o critério legalista empregado não permitiu verificar se ocorreram, e quais, períodos de estabilidade e instabilidade das políticas públicas educacionais. Assim, restou obstado identificar ocorrência de transformações significativas nas políticas públicas e a consequente análise destas.

Este mesmo problema afetou a atuação da instituição pesquisada, quando analisada pelo modelo das coalizões de causa ou de interesse, uma vez que não foi apta a constatar a existência de influência de fatores externos ao ciclo de política pública, obstando sintetizar os melhores contributos das abordagens top-down e bottom-up, explicativas da implementação de políticas e incorporar informação técnica nas teorias do processo político.

Um passo adiante, partindo-se com base na linha de pensamento do neoinstitucionalismo, nota-se que a instituição pesquisada não teve atuação concreta ou positiva em influenciar o ciclo de políticas públicas educacionais, independentemente da linha adotada (institucionalismo da escolha racional, sociológico e histórico). Para os adeptos do neo-institucionalismo, o Estado assume o foco como formulador e centralizador da arena de debate de políticas públicas e acredita que as instituições são importantes como características de um contexto estratégico que impõe restrições ao comportamento auto interessado.

Segundo a corrente neoinstitucionalista, os interesses humanos são muito mais complexos que aqueles manifestados pelos agentes, visto que as preferências expressas não necessariamente são as reais, sendo possível que um indivíduo vote não em sua

primeira opção, mas em outra que seja de realização alcançável por força da influência das instituições envolvidas.

Contudo, conforme visto, a atuação da instituição em pesquisa não influenciou o ciclo de políticas públicas educacionais municipais; em outros termos, o TCM-Ba não se tornou um formulador e centralizador da arena de debate de políticas públicas, não atuando como instituição colocada em contexto estratégico de impor constrações ao comportamento auto interessado dos gestores municipais.

Um passo adiante, tem-se que apesar do problema público a ser resolvido ser estruturado, na medida em que se trata de problema recorrente, de característica técnica e dos quais já existem informações disponíveis para o processo decisório, houve um esboço de emprego de uma abordagem racionalista.

Com efeito, considerando que a abordagem racionalista se baseia em coleta de evidências, coleta de dados, entrevistas, leitura de documentos e projeções políticas e econômicas, a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia esboçou a coleta de dados a respeito dos gastos em educação, contudo, não adentrou em coleta de evidências, entrevistas, leitura de documentos e projeções políticas e econômicas. Em função da adoção de uma linha racionalista, houve óbice à adoção de abordagem argumentativa de avaliação de políticas públicas.

Isto posto, partindo das premissas teóricas de análise e avaliação de políticas públicas pelos modelos que percebem a influência de fatores externos em seu ciclo, verificou-se que, no exercício das funções atribuídas ao controle externo pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-Ba), durante o período de 2014 a 2019, não se nota influência sobre o arranjo institucional existente entre si e os Municípios componentes de sua jurisdição, logo, não gerando efeitos na qualidade de educação prestada pelos entes fiscalizados.

5 CONCLUSÕES

É pressuposto que o modelo de gestão pública vigente num determinado Estado, e correlato período de tempo, define o tipo e momentos de controle externo, cujo modelo delimita a influência do controle externo nas políticas públicas.

Historicamente os sistemas de controle externo de Corte de Contas, segundo Lima (2016, p.10), deram maior ênfase a aspectos relacionados à legalidade e têm por características marcantes a composição colegiada de suas decisões e poder coercitivo de impor sanções, pecuniárias ou não, revestindo-se de poder jurisdicional (Lima, 2016, p.10-11). Ana Carla Bliacheriene (2016, p.212) acrescenta que tais entidades adotam procedimentos de fiscalização formais, burocráticos e eminentemente legalistas e divide o controle exercido em três tipos clássicos: i) prévio com veto absoluto; ii) prévio com veto limitado e iii) *a posteriori* (2016, p. 213).

A respeito da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia na avaliação dos gastos e políticas públicas educacionais desenvolvidas pelos municípios jurisdicionados, a pesquisa revelou que a instituição publicou atos normativos regulamentares ao longo do período de 2014 a 2019, tais como regulamentação do FUNDEF, FUNDEB, gastos considerados em educação (MDE). No plano concreto, a instituição realizou 03 (três) fiscalizações temáticas, envolvendo inspeções e auditorias de gastos com transporte escolar, por exemplo, e apreciou denúncias e termos de ocorrência lavrados pela área técnica, bem como respondeu consultas formais dos entes jurisdicionados, na seara educacional.

Contudo, o teor das resoluções editadas revelou atrelamento ao estágio da burocracia weberiana, sem destoar do molde de gestão pública historicamente adotado pelos sistemas de controle externo de modelo de Corte de Contas. Esta afirmação decorre da constatação que as resoluções possuem estrita vinculação ao plano da legalidade estrita, predominando o controle de despesas realizado *a posteriori*, mediante emprego de procedimentos de fiscalização formais, sem adoção de

procedimentos de auditoria operacional ou verificação de eficácia, eficiência e efetividade do gasto público.

A verificação da qualidade do gasto público e atrelamento do gestor ao planejamento previamente estabelecido no PPA, LDO e LOA foram ignorados pela instituição ao editar os atos normativos analisados. É certo que algumas poucas disposições das resoluções fugiram a este quadro teórico, tais como aquelas pertinentes à obrigação dos entes municipais criarem conselhos municipais de acompanhamento e controle do FUNDEB, e a exigência de criação de plano de aplicação dos recursos oriundos de diferenças do FUNDEF (precatórios FUNDEF), como requisito ao seu efetivo dispêndio destes recursos, mas não são suficientes a mudar a conclusão a respeito da atuação da instituição no período pesquisado.

Isto leva à conclusão que a instituição perdeu a oportunidade de fomentar um cenário de arranjo institucional em que elevasse o nível da gestão pública municipal, deixando de lado a proeminência que poderia alcançar, ao menos na seara educacional, no caminho do acesso ao “direito fundamental à boa administração pública”, tal como definido no Tratado de Nice.

Este quadro revela que a instituição exerceu a função de controle externo de forma limitada, haja vista que exerceu as espécies de auditoria governamental de regularidade, contábil e de cumprimento legal, tal como definido nas NAGs 1000, mas não implementou, ou sequer regrou, a auditoria operacional ou de performance.

Nesta linha, a instituição não realizou auditoria operacional na seara da educação pública, ou dos serviços públicos municipais de educação, eis que não houve, até o exercício de 2019, o exame de funções, subfunções, programas, ações (projetos, atividades, operações especiais), áreas, processos, ciclos operacionais, serviços e sistemas governamentais, não existindo avaliação de desempenho e resultado das políticas, programas e projetos públicos, pautado em critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, para além dos aspectos de legalidade.

Não se pode olvidar que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia realizou três inspeções ligadas à educação, contudo, não houve impacto destas em função do reduzido tamanho da amostra - a inspeção realizada em 2015 ocorreu em 07 (sete) municipalidades, o que equivale a menos de 2% da quantidade de Municípios do Estado da Bahia, enquanto que as inspeções realizadas em 2018 basearam-se em tamanho amostral de 4% e 12,47% do total de entes jurisdicionados. Ademais, a ausência de segurança a respeito dos critérios de seleção impedem emprestar a qualificação de amostragem estatística às inspeções realizadas, tornando-se inspeções por amostragem subjetiva.

Prosseguindo, é possível fixar um marco temporal divisório na atuação da instituição no ano de 2019, eis que, até este ano, o critério empregado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia em relação ao controle externo dos gastos dos Municípios na seara educacional foi eminentemente formal. É certo que no ano de 2018 algumas prestações de contas de Municípios expuseram a evolução dos resultados do índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, mas não houve avaliação finalística ou operacional ou repercussão na prestação de contas. Portanto, em termos de principal meio de controle externo - a prestação de contas anual - o critério adotado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia para avaliar as políticas educacionais limitou-se à comparação de gastos considerados como manutenção e desenvolvimento da educação versus o total de receitas próprias e transferências constitucionais.

A partir do exercício de 2019, ainda com foco nas prestações de contas anuais, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia iniciou análise de cunho operacional, voltando a visão para as metas atingidas pelos entes municipais na seara da educação, contudo, ainda em esboço de análise da qualidade do gasto educacional. Assim, até o exercício de 2019, a extensão da auditoria governamental empreendida pela instituição não foi plena, ocorrendo implementação parcial no período pesquisado, uma vez que ausente implementação da espécie operacional de auditoria de gastos educacionais.

As entrevistas com os servidores da instituição reforçam que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia tem atuado dentro do limite do exame de legalidade para análise dos gastos e políticas públicas educacionais, e ainda buscando a análise de cunho finalístico ou operacional. As entrevistas indicam que a auditoria operacional ainda é incipiente e encontra-se em estágio inicial, apesar de destacarem o avanço da instituição no tema diante da inclusão de apontamentos nos Pronunciamentos Técnicos e Pareceres Prévios envolvendo metas inerentes à qualidade do ensino.

Um dado sensível revelado pela pesquisa diz respeito à evolução das notas obtidas pelos Municípios baianos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), cuja atenta leitura permite concluir que não há um padrão de comportamento nos resultados alcançados pelos Municípios, não sendo possível estabelecer nexo de causalidade entre a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (normativas editadas e métodos de apreciação de prestação de contas) e o aumento ou diminuição de notas do IDEB.

Os dados revelam que municípios com maior aporte de recursos do FUNDEB obtiveram melhora gradativa das notas (exemplo: Município de Salvador), ao tempo em que outros Municípios do mesmo grupo de recursos não obtiveram resultado análogo (exemplos: Feira de Santana, Vitória da Conquista, Porto Seguro), merecendo destaque que ocorreram melhoras das notas, contudo, sem atingir a meta projetada. Por outro lado, no grupo dos Municípios de menor aporte do FUNDEB, notou-se um padrão de melhor gradativa das notas do IDEB, inclusive atingindo as metas preconizadas. Por fim, no grupo de Municípios com repasse intermediário, houve intensa variação de notas e atingimento de metas projetadas de nota no IDEB, sem existir um padrão de comportamento.

A respeito deste ponto deve ser destacado que houve a aprovação, ainda que com ressalvas, da grande maioria das prestações de contas destes entes municipais, analisadas pelo critério formal de controle dos gastos em educação. Este fato reflete apenas que a entidade fiscalizada atingiu um critério de estrita legalidade (gastou ao

menos 25% de sua receita decorrente de receitas próprias e transferências), sem necessariamente ser bem sucedida no cumprimento de metas, objetivos e qualidade de políticas públicas educacionais, especificamente na qualidade da educação prestada, já que o controle externo não alcançou o foco operacional.

Partindo das premissas teóricas de modelos de análise e avaliação de políticas públicas, expostos no referencial teórico, nota-se que durante o período de 2014 a 2019 não foi possível encontrar a efetiva aplicação de um modelo de análise de políticas públicas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, tampouco o emprego de modelo de avaliação de políticas públicas.

Estes achados da pesquisa permitem concluir que não houve influência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia sobre o ciclo de políticas públicas educacionais elaboradas pelos Municípios por si jurisdicionados. Em outros termos, a instituição pesquisada não gerou efeitos impactantes no ciclo de políticas públicas educacionais dos entes submetidos à sua jurisdição, logo, não afetando a qualidade de educação prestada pelos entes fiscalizados. A embasar este posicionamento tem-se a verificação da evolução das notas dos Municípios pesquisados no IDEB, em que se notou a aprovação de prestação de contas de forma massiva e inexistência de padrão progressivo de evolução de notas e superação das metas projetadas, resultante de emprego de critério formal para a avaliação do tema “educação”, despido de auditoria governamental.

Sabe-se que o art. 6º da Constituição Federal de 1988 estabeleceu alguns direitos sociais como fins a serem atingidos pelo Estado Brasileiro, dentre estes a educação, direito que recebeu especial atenção do legislador originário, a teor do art. 206, VII, exigindo que a educação prestada seja de qualidade. Isto revela que a sociedade brasileira, no nascimento do Estado brasileiro de 1988, escolheu racionalmente que uma de suas metas primordiais é fornecer educação pública de qualidade.

Nesta linha, a realização do acesso à educação de qualidade depende de atuação positiva e concreta do poder público, incumbindo-lhe o dever de garantir a

educação de qualidade e a partir do momento em que a sociedade não observa a concretização deste fim racionalmente escolhido, surge o problema público a ser resolvido, o que se consegue mediante o emprego de políticas públicas.

Isto trouxe um novo paradigma ao controle externo, especialmente após o advento das alterações à Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro pela Lei nº 13.655/2018, uma vez que o controle externo deve atuar concretamente no avanço dos direitos sociais, especialmente no controle da execução do planejamento público previamente estabelecido. A este respeito, cabe novamente a lição de Élidea Graziane Pinto (2019, p. 107), para quem os controles formais não resolvem o problema de efetividade das políticas públicas, eis que o foco deve se deslocar para o atendimento do planejamento firmado pela própria Administração Pública.

Portanto, o controle externo necessita atentar para o efetivo controle dos direitos sociais e do planejamento firmado pela própria Administração Pública. Isto implica que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia deverá fomentar a realização de auditorias operacionais, aptas a avaliar a execução do planejamento da Administração na educação e a adequação da realidade ao projetado, e levar esta espécie de auditoria ao limite da imputação de determinações e sanções, modificando o estado de letargia encontrado no período pesquisado de 2014 a 2019.

A pesquisa ficou limitada em relação a identificar possíveis fatores externos ou adicionais determinantes da evolução do desempenho educacional, eis que o contexto dos achados revelou que a instituição não teve impactos no ciclo de formulação de políticas públicas pelos Municípios jurisdicionados ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Outra limitação à pesquisa decorreu da troca de gestão em boa parte dos Municípios em função das eleições municipais realizadas em 2020, o que provavelmente impossibilitou a obtenção de respostas dos secretários municipais de educação a respeito de suas impressões acerca da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia na seara educacional.

Partindo para um plano opinativo, o problema público de oferecer educação pública de qualidade é um problema do tipo estruturado, uma vez que se trata de problema recorrente, de característica técnica e dos quais já existem informações disponíveis (dados) para o processo decisório. Para resolver este problema, inicialmente a instituição pode eleger como índice de avaliação de políticas públicas educacionais o atual sistema de notas do IDEB, uma vez que se trata de índice constantemente atualizado, baseado em dados coletados de forma objetiva e que possui bastante aceitação por parte dos interessados na educação pública.

Em complemento, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia pode passar a comparar os resultados alcançados pelos Municípios no âmbito educacional com as metas projetadas nos instrumentos de planejamento, especialmente o Plano Plurianual, e com as metas estabelecidas no Plano Municipal de Educação, sem olvidar a comparação de custos envolvidos entre os entes municipais, de modo a projetar se houve eficiência no gasto.

Feita esta eleição de índice de avaliação, a instituição poderá optar por uma das duas linhas de avaliação de políticas públicas expostas na subseção 2.3.2, racionalista ou argumentativa, ou até uma mescla entre ambas. É importante destacar que a pesquisa revelou um esboço de emprego de uma abordagem racionalista em função da instituição iniciar a coleta de dados a respeito dos gastos em educação, ainda que não tenha adentrado em coleta de evidências, entrevistas, leitura de documentos e projeções políticas e econômicas.

Em função do esboço de adoção de uma linha racionalista, houve óbice à adoção de abordagem argumentativa de avaliação de políticas públicas, contudo, a mescla com a linha argumentativa poderá render bons frutos à instituição na missão de orientar a análise, o acompanhamento e monitoramento da execução dos Planos Municipais de Educação (PNE), especialmente quanto à adequação aos Planos Nacional (PNE) e do Estadual (PEE) de Educação, ao trazer para perto os demais atores do processo educacional - municípios, servidores da educação, entidades que atuam

no setor (sindicatos de professores, por exemplo) - no processo de melhor elaboração de objetivos e metas educacionais.

O ideal é que ocorra expansão da auditoria de natureza operacional na instituição em relação à seara educacional, tanto do ponto de vista da função jurisdicional - auditorias e inspeções - realizadas em períodos curtos, quanto do ponto de vista de apontamentos nas prestações anuais de contas, e que o não cumprimento das metas do PNE, estabelecidas pelos próprios Municípios, ou retrocesso em notas no IDEB, torne-se causa de rejeição da prestação de contas de governo, sem olvidar possíveis outras sanções.

É fulcral que o Namppe expanda sua atuação porque a função que lhe coube é primordial na seara de políticas públicas educacionais da instituição - orientar a análise, o acompanhamento e monitoramento da execução dos Planos Municipais de Educação (PNE).

Por fim, como sugestão de possíveis pesquisas acadêmicas subsequentes, é interessante aprofundar a atuação da instituição nos anos vindouros em função do efetivo início de execução do programa “Educação é da nossa conta”, a fim de perquirir os efeitos dele decorrentes. Ainda é pertinente expandir a pesquisa aqui desenvolvida pelo foco dos gestores municipais, visto que houve esta limitação neste trabalho.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, 1997.
- ALVES, Francisco Sérgio Maia. O ativismo na atuação jurídico-administrativa do Tribunal de Contas da União. **RIL**, Brasília, ano 53, n. 209, jan./mar. 2016.
- ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; FARIAS, Luciano Chaves de. Controle externo prospectivo. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Tribunal de Contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 139-161.
- ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas** [online], n.83, 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/2662> Acesso em: 29 abr. 2019.
- BAPTISTA, Gustavo Camilo. Análise de políticas públicas, subjetividade e poder: matrizes e intersecções teóricas. **Psicologia USP**, São Paulo, 2012, v. 23, n. 1, p.45-67.
- BARCELLOS, Ana Paula. O direito a prestações de saúde: complexidades, mínimo existencial e o valor das abordagens coletiva e abstrata. *In*: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (org.) **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- BECK CKAGNAZAROFF, Ivan. A relação entre gestão de política pública e governança. **GIGAPP Estudios Working Papers**, Espanha, n. 72, p. 345-359.
- BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista da EMERJ**, v. 8, n. 31, 2005.
- BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da eficiência do gasto orçamentário**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. (org.). **Ativismo judicial e efetividade de direitos fundamentais**. Brasília: IDP/EDB, 2016.
- BRASIL. **Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Coletânea de relatos de experiências sobre o monitoramento e a avaliação dos planos de educação**. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/ebook/coletanea-de-relatos.pdf> Acesso em: 14 jan. 2019
- BRASIL. Lei Complementar nº 101. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 de maio de 2000.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 de março de 1964.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 de dezembro de 1996.

BRASIL. Lei nº 13.005/2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 de junho de 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **International Organization of Supreme Audit Institutions. Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional: normas e diretrizes para a auditoria operacional baseadas nas Normas de Auditoria e na experiência prática da INTOSAI**. International Organization of Supreme Audit Institutions. Tradução de Inaldo da Paixão Santos Araújo e Cristina Maria Cunha Guerreiro. Salvador, 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAPELARI, Mauro; ARAÚJO, Suely; CALMON, Paulo. Institutional analysis and development framework: a proposta da governança de commons para a análise de políticas públicas. In: ENANPAD, 2017, São Paulo. **Anais [...]** 2017.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: ENAP, 2018.

CASTRO, Celso Antonio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. **Ciência Política: uma introdução**. São Paulo: Atlas, 2004.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. A Constituição de 1988 como matriz como matriz de políticas públicas: direitos, deveres e objetivos no campo dos direitos sociais. In: MENDES, Gilmar (org.). **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais. **ESMPU**, Brasília, ano II, n. 8, jul./set. 2003.

COHEN, Ernesto; Franco, Rolando. 11. ed. **Avaliação de projetos sociais**. São Paulo: Editora Vozes, 2013.

COUTINHO, Doris T. P. C. de Miranda. A retomada do diálogo institucional no controle sobre as contas de governo. *In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Tribunal de Contas do século XXI***. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p.79-99.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DAVIES, Nicholas. Os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas da Bahia para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ**, v.18, n.66, p.139-156, mar. 2010

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 21. ed. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008.

DUARTE, Clarisse Seixas. O ciclo das políticas públicas, *In: O SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Turma Martins (org.). **Direito e as políticas públicas no Brasil***. São Paulo: Atlas, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sustação de contratos administrativos pelos Tribunais de Contas. **Revista Interesse Público**, ano VI, n. 29, p. 303-308, 2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência**. 3 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

FRAZÃO, Carlos Eduardo; Carvalho da Silva, Raphael. Judicialização de políticas públicas: os desafios técnicos e jurídicos na justiciabilidade dos direitos sociais. *In: MENDES, Gilmar (org.). **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional***. São Paulo: Saraiva, 2017.

FERRAZ, Sérgio. A execução das decisões dos Tribunais de Contas: algumas observações. *In: SOUZA, José Alfredo de. et al. **O novo Tribunal de Contas, órgão protetor dos direitos fundamentais***. Belo Horizonte: Fórum, 2005, 2 ed.

FLEISCHMANN, Roberto Silveira. Auditoria operacional: uma nova classificação para os resultados de seus monitoramentos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 23-44, fev. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122019000100023&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 jun. 2019.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da administração pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

KABBAS, Adriana Pigatto. **A atuação dos Tribunais de Contas frente aos direitos sociais prestacionais**. Porto Alegre: TCE-RS, 2008.

- LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 6. ed. São Paulo: Método, 2016.
- LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.
- MAFFEI, José. **Curso de auditoria: introdução à auditoria de acordo com as normas internacionais e melhores práticas**. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MARTINS, Cristina Maria dos Reis; MACOLMES, Irma Carina Brum. **Modelos de análise de políticas públicas: teoria e prática**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2017.
- MATHIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão pública: abordagem integrada da administração e do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22 ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.
- MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.
- MILESKI, Hélio Saul. Controle social: um aliado do controle oficial. **Revista Interesse Público**, n. 36, p.85-98, 2006.
- MIRANDA, Roberto de Sousa. Uma revisão de literatura sobre o neoinstitucionalismo e a avaliação do desempenho de instituições sociais. **Estação Científica (UNIFAP)**, Macapá, v. 7, n. 2, p.59-75, maio/ago. 2017.
- MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB no Direito Público: Lei 13.655/2018**. São Paulo: Thomsom Reuters Brasil, 2019. v.10.
- NAGEL, José. A Fisionomia distorcida do controle externo. **Revista do TCE-MG**, Belo Horizonte, n. 4, 2000.
- NARDES, Augusto. **Da governança à esperança**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- NETO, Paulo Nascimento; MOREIRA, Tomás Antonio; HARDT, Carlos; SCHUSSEL, Zulma. Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, ed. 4, p.847-868, jul.-ago. 2015.
- NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Controle judicial da administração pública: da legalidade estrita à lógica do razoável**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PUCCIONI, Felipe Galvão. **Capacidades e performance dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2016. Dissertação (Mestrado) - FGV, Rio de Janeiro, 2016.

PINTO, Élide Graziane. O controle das políticas governamentais e qualidade dos gastos públicos: a centralidade do ciclo orçamentário. **Revista TCEMG**, Belo Horizonte, v. 33, n.1, jan.fev.mar. 2015. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/portal/revistaeletronica2/doc/03.pdf> Acesso em: 08 fev. 2018.

_____. **Política pública e controle: um diálogo interdisciplinar em face da lei nº 13.655/2018, que alterou a lei de introdução às normas do direito brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

POLLITT, Christopher. **Desempenho ou legalidade**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

PUCCIONI, Felipe Galvão. **Capacidades e performance dos Tribunais de Contas no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2016, 112 f.

REISMAN, Leonardo; DE TONI, Jackson. A formação do estado brasileiro e o impacto sobre as políticas públicas. *In*: MENDES, Gilmar (org.). **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da administração pública federal no Brasil: o Tribunal de Contas da União - uma análise jurídico-administrativa**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p.11-28, jan.-jun. 2005.

ROCHA, Lincoln Magalhães da. **A função controle na Administração Pública orçamentária**. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 2. ed. ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Política pública e controle: um diálogo interdisciplinar em face da lei nº 13.655/2018, que alterou a lei de introdução às normas do direito brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade**, v. 08, n. 4, 2016.

SANTOS, Aline Regina; SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. A proposta do novo serviço público e a ação comunitária de bairro: um estudo de caso. *In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD ENAPG*, 2006. **Anais** [...] 2006.

SANTOS, Jair Lima. O TCU e os controles estatal e social da Administração Pública. **Revista do TCU**, Brasília, v. 33, n. 94, out./dez. 2002.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TRISTÃO, Conrado. **Tribunais de Contas e controle operacional da administração**. São Paulo: Almedina, 2020.

XIMENES, Salomão Barros. **Direito à Qualidade da Educação Básica**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público privadas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA ESTRUTURADA

ROTEIRO DE ENTREVISTA ESTRUTURADA

Para os servidores do TCM/Ba

a) Como você avalia a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia na fiscalização de políticas públicas educacionais, especificamente no período de 2014 até 2019?

- Muito satisfeito
- Mais ou menos satisfeito
- Nem satisfeito, nem insatisfeito
- Mais ou menos insatisfeito
- Muito insatisfeito

b) Em caso de resposta “Nem satisfeito, nem insatisfeito”, “Mais ou menos insatisfeito” e “Muito insatisfeito”, o que pode ser alterado na atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia na fiscalização de políticas públicas educacionais?

c) Na sua visão, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia tem atuado dentro do limite do exame de legalidade para análise dos gastos e políticas públicas educacionais, ou tem buscado a análise de cunho finalístico ou operacional?

- Exame de legalidade
- Análise de cunho finalístico/operacional
- Nenhuma das opções anteriores.

d) Em caso de resposta “Nenhuma das opções anteriores”, por favor, informe qual o critério adotado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia para avaliação dos gastos e políticas públicas educacionais no período de 2014 a 2019?

e) A atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, na sua visão, influenciou a alteração da atuação do Município no campo de políticas públicas educacionais?

Sim

Não

f) Em caso de resposta negativa ao item anterior, por favor, indique os motivos pelo qual entende que a atuação do TCM/Ba não surtiu efeito no campo de políticas públicas educacionais:

g) Houve alteração da forma de atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia em função do início da vigência do novo Plano Nacional da Educação?

Sim

Não

h) O conjunto normativo editado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (pareceres prévios, deliberações, resoluções e pareceres normativos emitidos pela instituição) alterou a atuação do Município no campo educacional?

Sim

Não

i) Em caso de resposta negativa ao item anterior, por favor, indique os motivos pelo qual entende que o conjunto normativo editado pelo Tribunal de Contas dos

Municípios do Estado da Bahia não surtiu efeito no campo de políticas públicas educacionais:

j) Como você descreve sua atuação, como parte do TCM-Ba, no campo da avaliação das políticas públicas educacionais?

l) Ainda neste tópico, houve aplicação de teorias de análise e avaliação de políticas públicas pelo TCM-Ba?

Sim

Não

m) Em caso de resposta afirmativa ao item anterior, indique os métodos e/ou teoria que entende que foram aplicados:

n) A atuação do TCM-Ba facilitou ou dificultou a atuação dos Municípios na educação pública?

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO PARA AS PREFEITURAS MUNICIPAIS

Para os Secretários Municipais de Educação:

a) O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia tem atuado dentro do limite do exame de legalidade para análise dos gastos e políticas públicas educacionais, ou tem buscado a análise de cunho finalístico ou operacional?

- Exame de legalidade
- Análise de cunho finalístico/operacional
- Nenhuma das opções anteriores.

b) Em caso de resposta “Nenhuma das opções anteriores”, por favor, informe qual o critério adotado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia para avaliação dos gastos e políticas públicas educacionais no período de 2014 a 2019:

c) Pela visão do ente fiscalizado, o critério adotado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia para avaliação dos gastos e políticas públicas educacionais, no bojo da prestação de contas anual, tem buscado avaliar a gestão da educação como um programa de execução plurianual globalmente ou pelo critério de análise contábil RCL x gastos em MDE?

- Análise contábil
- Análise global
- Nenhuma das opções anteriores.

d) Por favor, explique os motivos a respeito da resposta marcada no item anterior:

e) A atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, na sua visão, compreendida na emissão de pareceres prévios, deliberações, resoluções e pareceres normativos, levou o Município a modificar a atuação no campo educacional?

Sim

Não

f) Por favor, indique os motivos pelo qual entende que o conjunto normativo editado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia surtiu, ou não, efeito no campo de políticas públicas educacionais:

g) Houve alteração da forma de avaliação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia na fiscalização de políticas públicas educacionais, especificamente no período de 2014 até 2019, de modo a ensejar a melhor formulação de tais políticas. Concorda?

Concordo totalmente

Concordo

Não concordo nem discordo

Discordo

Discordo totalmente

h) Em caso de resposta “Não concordo nem discordo”, “Discordo” ou “Discordo totalmente”, por favor, explique os motivos da resposta:

i) A atuação do TCM-Ba facilitou a atuação dos Municípios na educação pública?

- Facilitou imensamente
- Facilitou
- Não facilitou nem prejudicou
- Prejudicou
- Prejudicou imensamente

j) Por favor, exponha os motivos que levaram à resposta anterior:

APÊNDICE C - NOTAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA - EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Conforme o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)¹⁴, seguem os resultados dos Municípios:

A) Grupo com maiores repasses do FUNDEB:

Resultados do Município de Salvador:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano							3ª série EM							
Município	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
SALVADOR	2.8	3.8	3.7	4.0	4.0	4.7	5.3	5.6	2.8	3.2	3.6	3.9	4.2	4.5	4.8	5.1

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano							3ª série EM							
Município	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
SALVADOR	2.2	2.4	2.8	2.8	3.0	3.4	3.9	4.3	2.3	2.5	2.8	3.3	3.7	4.0	4.2	4.5

Resultados do Município de Feira de Santana:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano							3ª série EM							
Município	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
FEIRA DE SANTANA	2.8	3.3	3.4	3.5	3.4	4.0	4.4	4.8	2.9	3.2	3.6	3.9	4.2	4.5	4.8	5.1

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano							3ª série EM							
Município	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
FEIRA DE SANTANA	2.8	3.1	3.1	3.3	3.1	3.5	3.6	3.7	2.8	3.0	3.3	3.7	4.0	4.3	4.6	4.8

Resultados do Município de Vitória da Conquista:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano							3ª série EM							
Município	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
VITÓRIA DA CONQUISTA	3.2	3.8	2.8	3.4	3.9	4.1	4.7	5.6	3.2	3.6	4.0	4.3	4.6	4.9	5.2	5.5

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano							3ª série EM							
Município	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
VITÓRIA DA CONQUISTA	2.4	3.4	2.5	3.2	3.2	3.6	3.6	4.6	2.4	2.6	3.0	3.4	3.8	4.1	4.4	4.6

Resultados do Município de Juazeiro:

¹⁴ Disponível em <http://ideb.inep.gov.br>

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano							3ª série EM							
		Ideb Observado							Metas Projetadas							
Município ↓	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
JUAZEIRO	2.7	3.4	3.6	4.0	4.2	4.9	5.4	5.7	2.7	3.0	3.4	3.7	4.0	4.3	4.6	4.9

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano							3ª série EM							
		Ideb Observado							Metas Projetadas							
Município ↓	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
JUAZEIRO	2.4	3.1	3.0	3.5	3.4	3.9	4.3	4.2	2.5	2.7	3.0	3.5	3.9	4.2	4.4	4.7

Resultados de Camaçari:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano							3ª série EM							
		Ideb Observado							Metas Projetadas							
Município ↓	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
CAMAÇARI	2.5	2.9	3.8	4.5	4.3	4.7	4.8	5.1	2.7	3.1	3.6	3.9	4.2	4.5	4.8	5.1

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano							3ª série EM							
		Ideb Observado							Metas Projetadas							
Município ↓	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
CAMAÇARI	2.2	2.6	3.3	3.3	3.6	4.1	3.9	4.2	2.3	2.5	2.9	3.3	3.8	4.0	4.3	4.6

Resultados de Porto Seguro:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano							3ª série EM							
		Ideb Observado							Metas Projetadas							
Município ↓	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
PORTO SEGURO	3.1	3.2	3.4	3.9	4.2	4.4	4.5	4.8	3.1	3.4	3.9	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano							3ª série EM							
		Ideb Observado							Metas Projetadas							
Município ↓	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
PORTO SEGURO	2.8	3.1	3.0	3.2	3.1	3.5	3.4	3.6	2.8	3.0	3.3	3.7	4.0	4.3	4.6	4.9

Resultados de Lauro de Freitas:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano							3ª série EM							
		Ideb Observado							Metas Projetadas							
Município ↓	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
LAURO DE FREITAS	3.3	3.6	4.1	4.0	3.9	4.3	4.5	4.9	3.4	3.7	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3	5.6

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano							3ª série EM							
		Ideb Observado							Metas Projetadas							
Município ↓	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
LAURO DE FREITAS	2.8	2.5	3.4	3.5	3.4	3.7	3.5	3.8	2.8	3.0	3.2	3.6	4.0	4.3	4.5	4.8

Resultados de Teixeira de Freitas:

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↕	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
TEXEIRA DE FREITAS	3.4	3.5	3.9	4.2	4.4	4.9	5.0	4.9	3.4	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.4	5.6

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↕	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
TEXEIRA DE FREITAS	3.1	3.0	3.3	3.5	3.6	4.0	3.7	4.0	3.1	3.3	3.6	4.0	4.3	4.6	4.9	5.1

Resultados de Barreiras:

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↕	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
BARREIRAS	2.9	3.4	3.8	4.1	4.1	4.5	5.0	5.1	2.9	3.3	3.7	4.0	4.3	4.6	4.9	5.2

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↕	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
BARREIRAS	2.9	3.5	3.7	3.5	3.4	3.8	4.1	4.3	2.9	3.1	3.4	3.8	4.1	4.4	4.7	4.9

Resultados de Eunápolis:

4ª série / 5º ano

Município ↕	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
EUNÁPOLIS	2.8	3.0	3.2	4.0	3.6	4.2	4.4	4.5	2.9	3.2	3.6	3.9	4.2	4.5	4.8	5.1

8ª série / 9º ano

Município ↕	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
EUNÁPOLIS	2.8	3.0	3.0	3.2	3.3	3.4	3.4	3.6	2.8	3.0	3.2	3.6	4.0	4.3	4.5	4.8

Resultados de Ilhéus:

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↕	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
ILHÉUS	2.9	3.3	3.8	3.9	3.6	4.3	4.6	4.6	3.0	3.3	3.7	4.0	4.3	4.6	4.9	5.2

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↕	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2007 ↕	2009 ↕	2011 ↕	2013 ↕	2015 ↕	2017 ↕	2019 ↕	2021 ↕
ILHÉUS	2.8	2.9	3.2	3.6	3.2	3.7	3.3	3.6	2.9	3.0	3.3	3.7	4.1	4.4	4.6	4.9

Resultados de Luís Eduardo Magalhães:

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
LUIZ EDUARDO MAGALHÃES	3.7	4.0	3.9	4.5	4.6	5.3	5.5	5.3	3.7	4.1	4.5	4.8	5.0	5.3	5.6	5.9

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
LUIZ EDUARDO MAGALHÃES	2.9	3.4	3.8	3.9	3.7	4.5	4.8	4.7	2.9	3.1	3.4	3.8	4.2	4.5	4.7	5.0

Resultados de Itabuna:

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
ITABUNA	3.1	3.9	4.0	4.3	4.2	4.4	4.0	4.3	3.2	3.5	3.9	4.2	4.5	4.8	5.1	5.4

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
ITABUNA	3.0	2.7	2.9	3.3	3.4	3.4	3.0	3.6	3.0	3.2	3.4	3.8	4.2	4.5	4.7	5.0

Resultados de Jequié:

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
JEQUIÉ	2.6	3.0	3.1	3.5	3.2	3.8	4.4	4.4	2.7	3.0	3.4	3.7	4.0	4.3	4.6	4.9

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
JEQUIÉ	2.2	2.6	2.6	2.7	2.8	3.2	3.4	3.3	2.2	2.4	2.7	3.1	3.5	3.8	4.1	4.3

Resultados de Simões Filho:

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
SIMÕES FILHO	2.8	3.2	3.4	3.8	3.8	4.3	4.5	4.6	2.8	3.1	3.6	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
SIMÕES FILHO	2.6	2.7	2.6		3.1	3.2	2.9	3.1	2.6	2.7	3.0	3.4	3.8	4.1	4.3	4.6

B) Grupo com menores repasses do FUNDEB:

Resultados de Lajedão:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
LAJEDÃO	3.3	3.9	4.3	4.9	4.7	5.0	4.9	**	3.4	3.7	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3	5.6

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
LAJEDÃO	3.9	3.3	3.2	3.3	4.1	3.4	3.5	*	3.9	4.0	4.3	4.7	5.1	5.3	5.6	5.8

Resultados de Aiquara:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
AIQUARA	2.0	2.1	3.3	3.0	3.2	3.7	3.8	3.9	2.1	2.5	3.0	3.3	3.5	3.8	4.2	4.5

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
AIQUARA	2.2	2.1	2.6	3.0	2.5	2.4	2.7	3.3	2.2	2.3	2.6	2.9	3.3	3.6	3.8	4.1

Resultados de Abaíra:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
ABAÍRA	3.5	3.4	4.3	3.9	4.7	5.2	5.6	5.5	3.6	3.9	4.3	4.6	4.9	5.2	5.5	5.7

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
ABAÍRA		3.0	3.5	3.3	3.5	4.3	4.4	4.7		3.1	3.3	3.6	3.9	4.2	4.5	4.7

Resultados de Jussiape:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
JUSSIAPE	3.3	3.0	2.6	3.2	3.7	5.0	5.1	5.2	3.4	3.7	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3	5.6

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
JUSSIAPE	2.9	2.8	3.1		4.0	3.5	4.0	4.4	2.9	3.0	3.3	3.7	4.1	4.3	4.6	4.9

Resultados de Gavião:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
GAVIÃO	3.4	3.4	3.0	3.9	3.1	4.4	4.6	4.7	3.4	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.4	5.6

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
GAVIÃO	3.1	2.9	2.4	3.8	3.3	3.5	2.9	3.8	3.1	3.3	3.6	4.0	4.3	4.6	4.9	5.1

Resultados de Lajedinho:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
LAJEDINHO	1.7	3.5	3.2			4.9	4.2	3.8	1.9	2.6	3.2	3.4	3.7	4.0	4.3	4.7

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
LAJEDINHO	2.7	2.6	2.8	3.2	3.0	2.8	2.9	4.3	2.7	2.9	3.1	3.5	3.9	4.2	4.5	4.7

Resultados de Firmino Alves:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
FIRMINO ALVES	2.2	2.9	4.3	3.4	3.5	4.6	4.5	5.0	2.4	2.9	3.5	3.7	4.0	4.3	4.6	5.0

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
FIRMINO ALVES		2.9	3.1			3.4	3.4	4.9		3.0	3.2	3.5	3.9	4.1	4.4	4.6

Resultados de Contendas do Sincorá:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
CONTENDAS DO SINCORÁ	2.5	3.1	3.7	3.6	4.2		5.2	5.1	2.6	3.1	3.6	3.9	4.2	4.5	4.8	5.1

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
CONTENDAS DO SINCORÁ	2.6	3.1	3.3	2.6	3.4	3.2	3.5	3.8	2.7	2.8	3.1	3.5	3.8	4.1	4.4	4.7

Resultados de Tanquinho:

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
TANQUINHO	2.7	3.2	3.2	3.9	3.7	4.0	4.2	4.0	2.7	3.0	3.4	3.7	4.0	4.3	4.6	4.9

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
TANQUINHO	2.4	2.2	2.6		2.6	2.3	2.2	2.9	2.4	2.6	2.8	3.2	3.6	3.9	4.1	4.4

Resultados de Feira da Mata:

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
FEIRA DA MATA	2.9	3.0	3.8	4.0	4.3	4.9	5.8	*	3.0	3.3	3.7	4.0	4.3	4.6	4.9	5.2

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
FEIRA DA MATA	2.3	3.3	3.5	3.1	3.5	2.8	4.0	5.2	2.4	2.5	2.8	3.2	3.5	3.8	4.1	4.3

Resultados de Cravolândia:

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
CRAVOLÂNDIA	2.4	2.7	3.3	4.5	4.9	4.7	4.7	5.3	2.5	2.8	3.2	3.4	3.7	4.0	4.4	4.7

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
CRAVOLÂNDIA	2.2	2.2	3.2	2.8	3.5	3.8	3.8	4.5	2.3	2.4	2.7	3.1	3.4	3.7	4.0	4.2

C) Grupo com menores repasses do FUNDEB:

Resultados de Santa Brígida:

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
SANTA BRÍGIDA	1.8	2.6	2.8	4.0	3.6	4.3	5.1	4.7	2.0	2.6	3.1	3.4	3.7	4.0	4.3	4.6

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
SANTA BRÍGIDA	2.0	2.7	2.4	3.2	2.9	2.9	3.8	4.3	2.1	2.3	2.8	3.3	3.8	4.0	4.3	4.6

Resultados de Caculé:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
CACULÉ	3.7	3.6	4.9	4.7	5.6	6.0	6.4	6.6	3.8	4.1	4.5	4.8	5.1	5.4	5.7	5.9

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
CACULÉ	3.2	2.8	3.6		4.4	4.3	4.1	5.2	3.2	3.4	3.7	4.1	4.5	4.7	5.0	5.2

Resultados de Itagibá:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
ITAGIBÁ	2.2	3.6	3.8	4.3	4.5	4.8	4.9	4.9	2.3	2.7	3.2	3.5	3.7	4.0	4.4	4.7

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
ITAGIBÁ	2.4	3.0	3.2	3.7	3.3	4.2	4.3	4.7	2.4	2.6	2.9	3.3	3.7	4.0	4.2	4.5

Resultados de Tanque Novo:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
TANQUE NOVO	3.5	3.5	3.9	4.5	4.7	5.1	5.2	6.2	3.6	3.9	4.4	4.6	4.9	5.2	5.5	5.8

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
TANQUE NOVO	3.0	3.0	3.7	3.8	3.9	3.4	4.4	4.5	3.0	3.1	3.4	3.8	4.2	4.5	4.7	5.0

Resultados de Itororó:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
ITORORÓ	2.3	2.5	2.9	3.7	3.9	3.8	4.3	4.4	2.5	2.9	3.4	3.7	4.0	4.3	4.6	4.9

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
ITORORÓ	2.3	2.1	2.6	2.8	2.4	3.0	3.1	3.7	2.4	2.5	2.8	3.2	3.6	3.9	4.1	4.4

Resultados de Fátima:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
FÁTIMA	3.0	3.1	3.5	4.5	4.2	4.7	5.4	5.2	3.1	3.4	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
FÁTIMA	2.5	2.7	2.7	3.5		3.7	3.9	3.8	2.6	2.7	3.0	3.4	3.7	4.0	4.3	4.5

Resultados de Cipó:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
CIPÓ	2.8	3.3	3.3	3.6	4.7	4.0	3.7	4.0	2.9	3.3	3.8	4.0	4.3	4.6	4.9	5.2

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
CIPÓ	2.7	2.7	2.9	2.9	4.1	3.8	3.1	3.7	2.8	2.9	3.2	3.6	3.9	4.2	4.5	4.7

Resultados de Aporá:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
APORÁ	2.4	2.8	3.3	2.9	3.1	3.7	3.4	3.3	2.5	2.8	3.3	3.5	3.8	4.1	4.5	4.8

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
APORÁ	2.8	3.2	2.8	2.8	3.4	3.3	3.4	3.4	2.8	3.0	3.2	3.6	4.0	4.3	4.5	4.8

Resultados de Condeúba:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
CONDEÚBA	3.7	4.5	4.8	4.7	5.4	5.9	6.1	6.2	3.7	4.1	4.5	4.8	5.1	5.3	5.6	5.9

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
CONDEÚBA	3.3	3.9	4.2	3.8	4.2	4.2	4.3	5.1	3.4	3.5	3.8	4.2	4.6	4.8	5.1	5.4

Resultados de Mairi:

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↓	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
MARI	2.2	3.0	3.6	4.1		4.3	4.6	4.2	2.3	2.8	3.3	3.6	3.9	4.2	4.5	4.8

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↓	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
MARI	2.6	2.7	3.0	3.3	3.4	3.5	3.4	3.3	2.6	2.8	3.1	3.6	4.0	4.2	4.5	4.8

Resultados de Salinas da Margarida:

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↓	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
SALINAS DA MARGARIDA	2.7	3.6	3.6	3.6	3.8		4.4	5.1	2.8	3.1	3.5	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↓	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
SALINAS DA MARGARIDA	2.4	2.5	2.9	3.0		3.1	3.3	3.8	2.4	2.6	2.9	3.3	3.7	4.0	4.3	4.5

Resultados de Água Fria:

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↓	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
ÁGUA FRIA	1.9	2.9	2.9	3.8	3.1	3.4	3.7	4.2	2.1	2.7	3.2	3.5	3.8	4.1	4.4	4.7

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↓	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
ÁGUA FRIA	2.1	2.5	3.2	3.0	1.9	2.7	3.2	3.3	2.2	2.4	2.7	3.2	3.6	3.9	4.1	4.4

Resultados de Mundo Novo:

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↓	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
MUNDO NOVO	2.4	3.3	3.5	3.8	3.7	4.4	4.8	5.3	2.5	2.9	3.3	3.6	3.9	4.2	4.5	4.8

4ª série / 5º ano 8ª série / 9º ano 3ª série EM

Município ↓	Ideb Observado									Metas Projetadas						
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
MUNDO NOVO	2.4	2.9	2.9	3.0	3.2	3.8	4.0	4.7	2.4	2.7	3.1	3.6	4.0	4.3	4.5	4.8

Resultados de Macarani:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
MACARANI	3.0	3.1	4.9	5.3	5.0	5.1	5.1	5.5	3.1	3.5	4.0	4.2	4.5	4.8	5.1	5.4

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
MACARANI	3.2	3.0	3.7	3.9	4.0	2.7	3.3	4.7	3.2	3.3	3.6	4.0	4.4	4.6	4.9	5.2

Resultados de Dário Meira:

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
DÁRIO MEIRA	2.1	2.5	2.2	3.8	3.1	3.4	3.9	4.5	2.3	2.8	3.3	3.6	3.9	4.2	4.5	4.8

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano		3ª série EM												
Município ↓	Ideb Observado								Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
DÁRIO MEIRA	2.6	3.1	2.9	3.1	3.5	3.5	3.8	4.3	2.7	2.8	3.1	3.5	3.8	4.1	4.4	4.6