

O papel do tribunal de contas no exercício do controle externo como agente regulador de gestão das políticas educacionais municipais no Rio Grande do Sul¹

The role of the court of auditors in the exercise of external control as a regulatory agent for the management of municipal educational policies in Rio Grande do Sul

  Ricardo Hermany²

  Betieli da Rosa Sauzem Machado³

Resumo: O presente artigo centra-se em examinar o controle externo do Tribunal de Contas sobre os gastos públicos. Se justifica por averiguar como se dá a atuação do órgão de contas na avaliação das políticas públicas de educação. O problema da pesquisa evidencia-se no seguinte questionamento: no âmbito de atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, é possível afirmar que os mecanismos de controle vêm induzindo os gestores municipais à formulação de políticas públicas

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

² Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011). Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003). Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999). Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas - UNISC. E-mail: hermany@unisc.br ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8520-9430> ID Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7923614119266328>

³ Doutoranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2020). Pós-graduada em direito processual público pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2020). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2016). Advogada. E-mail: betielisauzem@yahoo.com.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3489-6741> ID Lattes: <http://lattes.cnpq.br/938754855163423>

voltadas para gestão do sistema de educação local, quando se verifica a prestação do serviço? A pesquisa utiliza o método de procedimento bibliográfico e aplica o método de abordagem dedutivo. Visando a responder o problema da pesquisa, dividiu-se a investigação em três momentos: primeiro, analisa-se o federalismo brasileiro, a descentralização e o princípio da subsidiariedade; segundo, aborda-se a previsão constitucional do direito à educação, as competências locais e o conceito de políticas públicas; e terceiro, examina-se o papel do Tribunal de Contas como indutor de políticas de educação e analisa-se auditorias voltadas para a temática. Nesse sentido, conclui-se que o órgão de contas através de auditorias e da nova forma de avaliação de políticas públicas tende a induzir novas práticas para gestão da educação.

Palavras-chave: Direito à educação; Federalismo brasileiro; Políticas públicas; Princípio da subsidiariedade; Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Abstract: This article focuses on examining the external control of the Court of Auditors on public spending. It is justified by investigating how the account agency operates in the evaluation of public education policies. The research problem is evidenced in the following question: in the scope of the Court of Auditors of the state of Rio Grande do Sul, it is possible to affirm that through the control mechanisms it has been inducing the municipal public policy managers focused for the management of the local education system, when it verifies the provision of the service? The research uses the method of bibliographical procedure and applies the method of deductive approach. In order to answer the research problem, the investigation was divided into three phases: first the Brazilian federalism, decentralization and principle of subsidiarity are analyzed; Second, it discusses the constitutional prediction of the right to education, local competences and the concept of public policies; and thirdly, it examines the role of the Court of Auditors as an inducer of education policies and analyzes audits focused on thematic. In this sense,

it is concluded that the auditing body and the new form of evaluation of public policies tends to induce new practices for education management.

Keywords: Right to education; Brazilian federalism; Public policies; Principle of subsidiarity; Court of Auditors of the State of Rio Grande do Sul.

Data de submissão do artigo: Fevereiro de 2020

Data de aceite do artigo: Março de 2021

Introdução

Em tempos de transição política, da sociedade, governamental, do direito e de ideias, destaca-se o importante papel dos Tribunais de Contas, os quais ampliaram seu campo de atuação no tocante à verificação dos resultados atingidos por meio das políticas públicas. É notável que a boa gestão dos recursos públicos é ponto central no Estado brasileiro, trazendo como desafio necessário o aperfeiçoamento dos mecanismos e o fortalecimento das instituições envolvidas no controle da Administração, entre as quais se encontra os órgãos de contas.

Desta forma, evidencia-se que através dos novos mecanismos de controle que foram inseridos ocorreram mudanças significativas nas atribuições dos órgãos de contas, visto que, anteriormente, os controles se limitavam à avaliação do controle financeiro, contábil e de legalidade. Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ficou explícita a obrigação de serem observados os critérios de legitimidade, economicidade, eficácia e eficiência pelos Tribunais de Contas na fiscalização da gestão pública.

O presente artigo centra-se em examinar o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas sobre os gastos públicos. Se justifica por averiguar como se dá a atuação do órgão de contas na avaliação das políticas públicas de educação. O problema da pesquisa consiste no seguinte questionamento: no âmbito da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, é possível afirmar que os mecanismos de controle vêm induzindo os gestores municipais à formulação de políticas públicas voltadas para gestão do sistema de educação local, quando se verifica a prestação do serviço?

A pesquisa utiliza o método de procedimento bibliográfico, com consulta a diplomas legais e obras, bem como aplica o método de abordagem dedutiva, visto que se parte de dados gerais – premissa maior -, suficientemente constatados, inferindo-se uma

verdade particular – premissa menor – não contida nas partes examinadas, ou seja, busca-se chegar a conclusões mais restritas do que o conteúdo estabelecido pelas premissas maiores.

Visando a responder o problema da pesquisa, divide-se a investigação em três momentos: primeiro, analisa-se o federalismo brasileiro, a descentralização e o princípio da subsidiariedade; segundo, aborda-se a previsão constitucional dos direitos à educação, as competências locais e o conceito de políticas públicas; e terceiro, examina-se o papel do Tribunal de Contas como indutor de políticas de educação, verificando auditorias voltadas para temática.

1. A organização do federalismo brasileiro sob a influência da descentralização e do princípio da subsidiariedade na concretização do direito à educação na esfera local

O federalismo é entendido como um princípio político fundamental, visando à unificação de totalidades políticas que sejam diferenciadas em um conjunto de regras comuns, sendo que tais regras são postas na tentativa de efetivar a colaboração comum entre seus componentes (HESSE: 1998; 180-181). Lima (2011; 126) salienta que o federalismo foi inspirado na experiência norte-americana nos períodos de 1776 a 1787, apresentando como teóricos James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, os quais foram os autores da obra *"Federalist Paper"*, em tal obra os referidos autores publicaram um conjunto de 85 artigos assinados por *"Publius"*, pseudônimo coletivo utilizado por eles, sendo os artigos publicados na imprensa de Nova York entre os anos de 1787 e 1788.

Desse modo, ressalta-se que o modelo de Estado federal é uma das doutrinas mais importantes para o entendimento dos Estados moderno e contemporâneo, sendo que tal modelo apresenta como princípio a união de Estados autônomos, visando à formação de um sistema comum em uma nação. Nos últimos duzentos anos esse

modelo se espalhou nas Constituições em relação à repartição de competências, em que os entes aceitam tal norma e, em regra, não podem deixar de obedecê-la, possuindo somente os poderes que por ela lhes sejam assegurados (DALLARI: 2019; 11-22).

Com relação às características do Estado Federal, verifica-se que todos os entes que compõem o Estado federal (estados, distritos, províncias, regiões e municípios) estão no mesmo patamar hierárquico, ou seja, não existe hierarquia entre eles, mesmo que alguns pertençam à esfera federal e outros às estaduais ou municipais (TAVARES: 2012; 1099). A União é vista como o núcleo deste modelo de Estado, sendo atribuído ao conceito de Federalismo a premissa da descentralização do exercício do poder político, em que se leva a uma ordem jurídica única, a qual deve ser seguida. Assim, a descentralização é entendida como uma repartição de poderes, em que de um lado tem-se a esfera federal (governo central) e do outro as unidades autônomas (estados-membros), os quais possuem, de modo relativo, independência, autonomia política, organizacional, e, principalmente, financeira. Destaca-se que o referido modelo de repartição de competências é o responsável pela determinação das matérias incidentes em todo o território nacional e nas unidades federadas (KELSEN: 1998; 446-454).

A descentralização política induz a outra característica que integra o Estado federal, isto é, a repartição de competências. Através dela é possível identificar o modelo de federalismo adotado no país. De tal modo, se há a concentração de competências no poder central, o modelo é centralizador ou centrípeto. E se a distribuição de poderes ocorrer de forma mais ampla em favor dos poderes parciais, reservando ao poder central somente o que não é possível de se realizar, o modelo é descentralizado ou centrífugo (MENDES; BRANCO: 2014; online).

Salienta-se que no Brasil todas as Constituições republicanas adotaram o modelo de Estado federativo, mas este surgiu fraco, permitindo que ocorressem vários abusos. Ao longo das Constituições o federalismo consagrado nelas não permitiu o melhor aprimoramento e desenvolvimento na forma de organização

do Estado até o advento da Constituição de 1988 (FERREIRA: 2012; 39-60).

Por intermédio da redemocratização foi adotado o compromisso da “restauração” do federalismo e da descentralização pela elaboração de uma nova Constituição (SOUZA: 2005; 109). Assim, na Constituição de 1988 é realizada a previsão de um federalismo brasileiro voltado à distribuição de poderes mais equilibrada entre as esferas de governo, visando à diminuição das tensões existentes no relacionamento desigual entre o poderoso governo central e os fracos governos periféricos. Ressalta-se que a Constituição enfatiza o federalismo cooperativo, sendo que o Estado objetiva garantir uma atuação solidária e conjunta para que se realizem metas comunitárias (ARAKAKI; PUCCINELLI JR: 2013; 85).

Desse modo, verifica-se que a Constituição, promulgada em 05 de outubro de 1988, restaura a Federação ao prever no artigo 1º, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados-membros, municípios e do Distrito Federal, constituindo um Estado Democrático de Direito (BERCOVICI: 2004; 55). Além disso, passa a indicar o modelo federalista de divisão espacial de poder entre os entes federativos – União, estados-membros, Distrito Federal e municípios – no artigo 18, *caput*, os quais passaram a ser dotados de autonomia, em que a forma federativa no Brasil possui *status* de cláusula pétrea, conforme o artigo 60, parágrafo 4º, inciso I da Constituição.

Diferente de muitas federações, a brasileira é composta por um sistema que apresenta três níveis de governo - federalismo trino -, incluindo os municípios como integrantes da federação. Desta forma, os três níveis de governo apresentam seus próprios poderes legislativos e executivos, além disso os níveis federal e estadual detêm seus próprios poderes judiciários. (SOUZA: 2005; 110). Destaca-se que com isso foi estruturado um sistema complexo de competências privativas, repartidas de forma horizontal, e de competências concorrentes, repartidas de forma vertical, autorizando a participação das ordens parciais no âmbito das compe-

tências próprias na ordem central através de delegação (ALMEIDA: 2000; 74-76).

Uma das grandes inovações da Constituição de 1988 foi a inclusão dos municípios como integrantes da Federação, pois até 1988 todas as Constituições anteriores outorgavam governo próprio e competência exclusiva aos municípios em relação a sua autonomia, contudo remetiam aos estados-membros o poder de organizar e criar municípios, desde que a autonomia prevista fosse respeitada. De tal modo, o referido diploma passou a prever normas instituidoras de autonomia voltadas diretamente aos municípios, prevendo inclusive o poder de auto-organização, sendo que, assim, todos os municípios passaram a ter competência para elaborar suas próprias Leis Orgânicas, conforme artigo 29. (BERCOVICI: 2004; 55-56).

Salienta-se que a Constituição instituiu de forma expressa o federalismo cooperativo nos artigos 23 e 24. Com isso, o artigo 23 elenca uma série de matérias referentes às competências comuns entre a União, os estados-membros, os municípios e o Distrito Federal. Neste dispositivo, conforme o parágrafo único, é fixado que as normas para a cooperação entre os referidos entes dar-se-á por Lei Complementar. Já o artigo 24 prevê as matérias em que a União, os estados-membros e o Distrito Federal podem legislar concorrentemente, ressalvando a limitação da União em estabelecer apenas normas gerais e dos estados-membros e do Distrito Federal de adaptá-las conforme suas especificidades, desde que não contrariem a lei federal. (BERCOVICI: 2004; 56).

Nesse sentido, verifica-se que a Constituição estabeleceu no âmbito federativo a busca pelo equilíbrio entre autonomia, descentralização e grandes diversidades do Estado, cuja concretização determinou um sistema complexo de repartição de competências entre os entes federativos, apresentando como características principais: a inclusão de políticas sociais como competência comum e concorrente a todos os entes; a concentração da maioria das competências exclusivas para União; a exclusividade da União

no deferimento de diretrizes norteadoras de políticas públicas; e a concentração da maior parte dos impostos na União.

Apresenta-se como resultado desse sistema complexo de repartição de competências, no campo das políticas públicas, a existência de um federalismo marcado por políticas públicas federais que são impostas às instâncias subnacionais, ou seja, os municípios detêm pouca capacidade para legislar sobre a temática. Além disso, os estados e municípios apresentam considerável autonomia, a qual vem acompanhada de uma maior responsabilização na implementação das políticas federais. Assim, destaca-se que a partir da década de 1990 os municípios passaram a ser os principais responsáveis pelas políticas públicas fundamentais, como as de saúde e do ensino fundamental. Todavia, isso somente é possível através do processo de indução e regulação de regras emanadas da esfera federal⁴. (SOUZA: 2005; 111).

Corroborando esta crítica a previsão, no artigo 18 da Constituição, da autonomia dos entes que compõem a federação, sendo eles: a União, os 26 estados-membros, o Distrito Federal e os 5.570 Municípios. Bonavides (2009; 353) ressalta que o artigo 18 inseriu os municípios na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, elevando-os ao lado do Distrito Federal, como formadores da terceira esfera de autonomia, alterando significativamente a tradição dual do federalismo brasileiro, surgindo uma nova dimensão básica.

Com relação aos municípios, destaca-se que o reconhecimento destes como entes da federação dotados de autonomia é uma singularidade do Estado brasileiro, visto que os demais Estados não atribuem aos seus entes locais a capacidade de autoadministração, autogoverno e autolegislação (MEIRELLES: 2009; 93). Desta forma, a Constituição assegura a autonomia municipal por meio

⁴ É o que se denomina de substituição do conceito de municipalização decorrente da efetividade da descentralização por um processo que se assemelha à "Prefeiturização", no qual o poder local passa a ser responsável pela execução de políticas determinadas pelas instâncias mais distantes de gestão. Esta situação fática se afasta substancialmente do que está esculpido como cláusula pétrea da Carta Constitucional, pois em que pese o Município execute - e com dificuldades decorrentes do déficit de financiamento das políticas públicas - o espaço local, envolvendo governo e sociedade não possuem o poder decisório imprescindível para que as inúmeras políticas atendam às peculiaridades de um País continental.

dos artigos 18; 295; e 34, inciso VII, alínea "c".⁶ E o artigo 30 da Constituição⁷ elenca as suas competências.

Nesse sentido, observa-se que o princípio geral que permeia a repartição de competências entre os entes federativos é o da "predominância do interesse", sendo que tal princípio se concretiza através das afirmações de que compete à União as matérias de "interesse geral"; para os estados-membros as matérias de "predominante interesse regional"; e para aos municípios os "assuntos de interesse local" (SANTOS: 2011; 213).

A Constituição enumera as competências: da União, materiais concorrentes no artigo 21 e legislativas privativas no artigo 22; dos municípios, expressas entre os artigos 29 e 30; dos estados-membros, a competência residual, conforme o artigo 25, e a competência para criar municípios, nos termos do artigo 18, parágrafo 4º. Também define as competências legislativas concorrentes, no artigo 24, e as materiais comuns, previstas no artigo 23. Consequentemente, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios compartilham com a União as diretrizes referentes à prestação dos serviços em matérias do setor social.

Em razão disso é mister que exista uma maior cooperação entre os entes nas ações de interesses local, regional ou nacional, buscando com isso o atendimento da população de melhor forma e a execução de políticas públicas com maior eficiência, economicidade e eficácia. Com isso, o modelo de Estado federativo possui as condições necessárias para que a subsidiariedade seja de fato implementada, visando por meio disso o fortalecimento das competências, dos recursos e das demandas dos entes locais.

5 Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos (BRASIL: 1988; online).

6 Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...] c) autonomia municipal (BRASIL: 1988; online).

7 Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL: 1988; online).

A conceituação moderna do princípio da subsidiariedade e sua construção dogmática têm origem na doutrina social da Igreja Católica, na qual o princípio da subsidiariedade se destaca juntamente com o federalismo cooperativo, apresentando sua primeira referência nas lições de Aristóteles e na Encíclica Papal *Quadragesimo Anno* de Pio XI, em 1931. A Encíclica propunha a subsidiariedade, enquanto filosofia social, como um meio de resistência às ameaças do poder público autoritário. O referido princípio também pode ser localizado na Carta Europeia de Autonomia Local, que foi consolidada em Estrasburgo, em 15 de outubro de 1985, instrumento em que se encontram citações dos elementos caracterizadores do referido princípio (BARACHO: 1996; 25-26).

O conteúdo das encíclicas seguiu as transformações do tempo, nota-se na *Mater et Magistra*, de 1961, escrita pelo Papa João XXIII, que foi reconhecido que o trabalho deveria ser considerado, teórico e praticamente, não como uma mercadoria, mas como um modo de expressão direta da pessoa humana. Além disso a propriedade privada seria um direito natural que não poderia ser violado pelo Estado, visto que detinha uma função social (JOÃO XXIII: 1961; online). Em 1991, a encíclica *Centesimus Annus*, do Papa João Paulo II, veio reafirmar a oposição do catolicismo às interferências estatais (JOÃO PAULO II: 1991; online).

Saraiva (2001; 30-31) salienta que existe ligação entre os princípios da subsidiariedade e o federativo, visto que na federação a separação de poderes pode ocorrer de modo horizontal, entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; e, de forma vertical, entre o poder central e os poderes locais. Desse modo, Quadros (1995; 19) e Saraiva (2001; 30-31) ressaltam que a subsidiariedade deve ser compreendida como um princípio fundamental na estrutura federal, mas independe desta, em razão de que pode ser evidenciada de forma afastada deste contexto.

O princípio da subsidiariedade se caracteriza como uma recomendação aos poderes e estruturas institucionais que se estejam mais próximas do cidadão, devendo voltar sua atuação para a resolução dos problemas sociais, concedendo para as es-

estruturas centrais competência subsidiária, ou seja, atribuindo-lhes ação quando o ente local não tenha como atuar eficientemente. Consequentemente, essa recomendação privilegia as esferas políticas descentralizadas e promovendo o desenvolvimento dos poderes locais (BARACHO: 1996; 30). A subsidiariedade também pode ser articulada com os princípios da descentralização democrática e da desburocratização, garantindo a participação popular na defesa e persecução de seus interesses (CANOTILHO: 2003; 557).

Com referência ao princípio da subsidiariedade, em sentido político, verifica-se que o exercício das responsabilidades públicas deve ser atribuído, preferencialmente, às autoridades que estejam mais próximas dos cidadãos (MARTINS: 2003; 466-467). Nesse sentido, se propõe que os estados-membros realizem somente o que os municípios não consigam executar, assim como a União deve efetuar apenas aquilo que os municípios e os estados-membros não consigam fazer. Sendo que, através de tais premissas pode-se concluir que o Estado federado também tem como escopo a aplicação do princípio da subsidiariedade, o que consequentemente resulta em um governo central mais equilibrado, com menos intervenção e poder, estruturando um país mais democrático.

Ademais, o princípio da subsidiariedade indica duas dimensões: uma vertical, em que se distribuem o máximo de competências ao nível menor; e outra horizontal, a qual está inserida no espaço local, compartilhando o poder entre sociedade e governo. Em relação ao ordenamento brasileiro, em um primeiro plano, o princípio da subsidiariedade não recebe nenhuma menção expressa na Constituição de 1988.

Tal fato torna-se um dos maiores desafios para a defesa e aplicação do princípio da subsidiariedade no sistema brasileiro. Contudo, é possível localizá-lo através da leitura sistemática entre os artigos 1º, 18 e 34, inciso VII, alínea "c" da Constituição. Consequentemente, o referido princípio encontra-se implícito, estando ele relacionado ao modelo federativo adotado, no qual a organização descentralizada do Estado se demonstra como um

espaço favorável à aplicação desse princípio. Além disso, nota-se que por meio do federalismo é permitido que ocorra a formação de uma base organizacional adequada para que a subsidiariedade se desenvolva em seu conteúdo e extensão (BARACHO: 1996; 31).

A subsidiariedade como um critério definidor de competências no âmbito interno, evidencia, de forma ponderada e equilibrada, a importância do espaço de poder, especialmente para os municípios. A partir da noção de subsidiariedade não são apenas as estruturas institucionais locais que se destacam, mas sim a articulação dos atores sociais, nas esferas cotidianas e nos espaços institucionais, assim como proporciona as condições necessárias para a soberania do indivíduo, pois aproxima o diálogo do cidadão e, conseqüentemente, estimula sua participação política e fortalece as decisões formuladas no âmbito local.

Ressalta-se, ainda, que o princípio da subsidiariedade busca o aumento da autonomia dos estados-membros e municípios. Por conseguinte, visa um federalismo com matriz voltada para a descentralização, propiciando ao ente federativo municipal uma atuação forte e com maior proximidade dos que recebem os programas e as políticas públicas (SANTOS: 2014; 2).

2. O direito à educação e implementação de políticas públicas na esfera local

O direito à educação tem uma relação direta com os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, já que está relacionado diretamente com o princípio da dignidade humana. A efetividade do direito à educação se apresenta como um instrumental poderoso de fomento ao desenvolvimento completo da nação, contribuindo também para uma sociedade livre, mais justa e solidária, onde cada indivíduo tenha a consciência da sua indivi-

dualidade, juntamente com um forte sentimento de solidariedade social (GOLIN: 2005; 7).

Desse modo, ressalta-se que o direito à educação é fundamental e integra uma parcela do mínimo existencial, além de ser compreendido como um pré-requisito para a concretização de outros direitos fundamentais dos indivíduos. A Constituição de 1988 eleva o referido direito à condição de direito público subjetivo, colaborando para que tal direito saia do campo das abstrações, para se tornar concreto, e afastando as possibilidades de o Estado negar a sua realização (GOLIN: 2005; 12).

O direito à educação é concebido pela Constituição como um direito fundamental social, visto que está previsto no Capítulo II, especificamente no artigo 6º, que dispõe sobre os direitos sociais. A União tem competência privativa para legislar sobre as diretrizes e bases, conforme artigo 22, inciso XXIV, assim como a União em conjunto com os estados-membros e o Distrito Federal têm competência concorrente para legislar sobre a educação, de acordo com o artigo 24, inciso IX. E todos os entes federativos dispõem de competência comum para proporcionar os meios de acesso à educação, nos termos do artigo 23, inciso V.

Além disso, o título referente à Ordem Social dedica o Capítulo III (da educação, da cultura e do desporto), na seção I (da educação), aos artigos 205 ao 214, os quais, de forma sucinta, responsabilizam o Estado e as famílias como os intermediários em garantir acesso e qualidade ao ensino, bem como organizar o sistema educacional, vinculando o financiamento e a distribuição dos encargos e as competências para os demais entes da federação. O artigo 205 da Constituição deixa claro a obrigatoriedade⁸ de o Estado atuar em conjunto com a família, bem como o dever do Estado de não ofertar somente à educação de forma gratuita nos estabelecimentos de ensino oficiais, como também prevê o dever de elaborar políticas públicas que busquem ampliar o referido sistema.

⁸ O Estado tem a obrigatoriedade de ofertar vagas para todos os indivíduos dos 4 aos 17 anos, compreendendo: educação infantil, no que tange às creches – de 0 a 4 anos incompletos, e a pré-escola de 4 a 6 anos incompletos; ensino fundamental, de 6 aos 14 anos; e ensino médio, de 15 a 17 anos.

Salienta-se que a prestação da educação é de responsabilidade de todos os entes federativos, de modo direto ou indireto. Tendo por base o princípio da subsidiariedade é possível se evidenciar que a descentralização consiste na prestação direta pelos entes locais, em decorrência de se encontrarem mais próximos da população e tendo maior capacidade na identificação de onde, como e quais os serviços de educação devem ser prestados. Ranieri (2000; 78) ressalta que a definição das competências legislativas, relativas à educação, se relaciona com o modelo federativo do Estado, ou seja, o federalismo cooperativo, no qual não existe subordinação e critérios de hierarquia, mas uma relação de coordenação e critérios de competências.

Cabe à União desenvolver um papel articulador e coordenador que regulamente os sistemas de ensino. No entanto, tal papel não interfere no amplo espaço de atuação das esferas estadual, municipal e do Distrito Federal. Portanto, compete à União a previsão de um plano nacional de educação, que deve seguir os objetivos do artigo 214 da Constituição. Além disso, a organização dos sistemas de ensino tem como base a definição das áreas prioritárias de atuação e a preocupação de estabelecer um regime que vise à colaboração entre os entes. De tal modo, compete aos municípios atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil. Já aos estados-membros e ao Distrito Federal compete o ensino fundamental e médio⁹ (RANIERI: 2000; 88).

Conseqüentemente, a União não se limita apenas à organização do sistema de ensino, mas também está vinculada com a função redistributiva e supletiva, objetivando a garantia de equalização das oportunidades e dos padrões mínimos de qualidade. Ou seja, para a União não existe uma área de atuação prioritária, visto que sua atuação ocorre em todos os níveis, mesmo que seja em caráter de apoio técnico e/ou financeiro (RANIERI: 2000; 78).

Campello (2000; 7-24) apresenta de forma sucinta três diretrizes básicas que estão compreendidas entre os artigos 205 a

⁹ Destaca-se que é competência comum a oferta de ensino fundamental entre os estados-membros (ensino fundamental e ensino médio) e municípios (educação infantil e ensino fundamental), em decorrência da área prioritária dos referidos entes, nos termos do artigo 211 da Constituição Federal.

214. Nesse sentido dividiu-as em: primeira, garantias individuais, referentes à igualdade de condições no acesso e permanência na escola, bem como liberdade de aprender, pesquisar, ensinar e divulgar o conhecimento, de forma gratuita no ensino público em seus estabelecimentos oficiais. Prevê também o ensino fundamental de forma obrigatória e gratuita, o acesso aos níveis mais elevados de ensino, dando assistência no nível fundamental através do fornecimento de material didático, transporte, alimentação e saúde.

A segunda diretriz volta-se para a garantia de qualidade, se desdobrando em pluralismo pedagógico, na valorização do profissional do ensino, garantindo o padrão de qualidade, para que a gestão do ensino público ocorra de modo democrático, que sejam estabelecidas normas gerais de educação, autorização e avaliação da qualidade pelo poder público, que os sistemas de ensino sejam integrados. Ademais, que exista um plano nacional de educação que vise a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a promoção humanística, científica e tecnológica do País, além de promover a formação para o trabalho (CAMPELLO: 2000; 7-24).

Por fim, a terceira diretriz que se extrai dos referidos artigos se refere à forma de organização, a qual deve ser voltada para a convivência do ensino público e do privado, ou seja, que as Universidades tenham autonomia, que o ensino público seja progressivamente universalizado por meio de educação especial, de creches e pré-escolas para as crianças de 0 a 6 anos. Além disso, que seja fornecido o ensino noturno, com livre à iniciativa privada, e que as Instituições Federais de Ensino Superior sejam financiadas pela União. Ademais, que a atuação nos municípios ocorra de forma prioritária, no ensino fundamental; nos estados-membros, no ensino médio; e na União, em relação ao ensino superior, isto é, que seja mantida a rede federal de ensino superior e tecnológico (CAMPELLO: 2000; 7-24).

Enfatiza-se que, além das previsões constitucionais referentes à distribuição de competências entre os entes federativos para

prestação dos serviços e legislação sobre a educação, é possível identificar a existência de duas normas que são voltadas para educação básica, sendo elas: a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – a qual estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB); e a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 – que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências.

É importante analisar que a lei de diretrizes e bases da educação indica a ideia de fundamento, organização e condições de exequibilidade, estabelecendo a estrutura da educação nacional, sendo que tal competência legislativa é concorrente entre os entes. Além disso, nota-se que a competência prevista no artigo 24, inciso IX, indica que compete à União a edição de normas gerais sobre educação e ensino, e para os estados-membros e o Distrito Federal compete a elaboração de normas suplementares (RANIERI: 2000; 88).

Quanto ao financiamento da educação, evidencia-se que a Constituição contempla regras para que seja concretizado tal direito e garantido um ensino de qualidade, conforme o artigo 212 da Constituição. De tal modo, tem papel de destaque o controle orçamentário que ocorre por meio da fiscalização do cumprimento dos gastos mínimos em educação, previstos constitucionalmente, os quais visam a garantia da aplicação do piso dos recursos provenientes das transferências e dos impostos. Registre-se que está prevista a aplicação anual por parte da União de um percentual mínimo de 18% (dezoito por cento) e por parte dos estados-membros, do Distrito Federal e dos municípios, tem-se a previsão de aplicação de um percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento), nos termos do artigo 212 da Constituição.

Portanto, o referido artigo define a estrutura do financiamento da educação, ao determinar a aplicação de percentuais mínimos, aos entes, das receitas que sejam provenientes de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, além de estabelecer critérios para o cálculo dos percentuais e para a verificação de sua destinação. Assim como indica que o ensino obrigatório é uma área prioritária de atendimento, determinando o custeio das atividades de apoio ao ensino que sejam ligadas à suplementa-

ção alimentar e assistência à saúde com outros recursos, e, ainda, destina ao ensino fundamental público a receita das contribuições sociais referentes ao salário educação¹⁰.

Em relação às competências municipais, ressalta-se que a lei de diretrizes e bases da educação nacional no artigo 11, inciso V, prevê a competência para os municípios disponibilizarem a educação infantil em creches e pré-escolas, tendo como prioridade o ensino fundamental, sendo permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando forem atendidas de forma plena as necessidades de sua área de competência e que os recursos sejam acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Destaca-se que a educação infantil é uma prerrogativa constitucional indisponível, devendo ser assegurado o desenvolvimento integral das crianças. Como um primeiro passo para a realização do processo de educação básica é necessário que ocorra o atendimento em creche e que seja disponibilizado o acesso à pré-escola, conforme previsão do artigo 208, inciso IV, da Constituição. No referido dispositivo nota-se a obrigação constitucional de se criar condições objetivas que possibilitem que as crianças de até 5 anos de idade tenham acesso e atendimento efetivo em creches e unidades de pré-escola. Não atendimento dessa previsão configura-se como uma omissão governamental, a qual tem aptidão de frustrar, pela inércia, o integral adimplemento do Poder Público com sua obrigação, ou seja, com a prestação estatal que lhe é imposta pela Constituição.

Ademais, os municípios devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil, de acordo com o artigo 211, parágrafo 2º, da Constituição. Sena (2004, p. 3-4) complementa que a Emenda Constitucional nº 14 de 1996 inseriu a expressão “educação infantil” no artigo supracitado e no artigo 30, inciso

10 O artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT prevê regras para a aplicação dos recursos na educação, estabelece as metas de universalização para o ensino fundamental e cria um fundo de âmbito nacional, estadual e distrital, objetivando que sejam garantidas as atividades de cooperação entre os sistemas de ensino. Outro dispositivo que estabelece metas para a concretização do direito à educação é a Emenda Constitucional nº 14, a qual indica a eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, passando de norma programática a norma de eficácia plena, através da discriminação de critérios para atuação e para alocação dos recursos.

IV da Constituição, ocasionando a modificação das redações, as quais indicavam anteriormente apenas a educação pré-escolar. Conseqüentemente, a responsabilidade dos municípios foi ampliada. Nesse sentido, o artigo 211, parágrafo 2º, da Constituição, prevê uma competência própria de atuação dos municípios. Já o artigo 30, inciso VI, prevê o dever de os municípios manterem a cooperação técnica e financeira com a União e os estados-membros.

Evidencia-se que os municípios, historicamente, são os entes que mais se encontram desprovidos de recursos para realizar a concretização e o atendimento das demandas dos indivíduos, pois são os entes locais que acabam assumindo o compromisso de acolhimento das comunidades. Por conseguinte, as autonomias, tanto política quanto financeira, desses entes ficam fragilizadas. Assim, é possível vislumbrar a possibilidade de uma maior eficácia nas políticas públicas se houver o redirecionamento da gestão e o empoderamento do poder local, através de sua capacidade para elaborar leis e constituir órgãos de representação que privilegiem os interesses locais.

Com relação às políticas públicas, salienta-se que são conceituadas como mecanismos que visam à efetivação de direitos, sendo que os governantes buscam através destes mecanismos atender ao interesse público ou encontrar soluções a problemas sociais. Dessa maneira, as políticas públicas são construídas por meio de um conjunto de ações e decisões que convergem, objetivando que seja atingido um fim específico. Logo, é através das políticas públicas que o Poder Executivo coloca em prática o plano de atuação estruturado em etapas, incluindo a tomada de decisões políticas voltadas para o atendimento do interesse público e para a satisfação de direitos ou solução de problemas sociais (MILLON: 2010; 69).

Desse modo, as políticas públicas são definidas como programas de ação governamental em cuja formação há um elemento processual estruturante, ou seja, política pública é um programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto

de processos juridicamente regulados. Ainda, as políticas públicas são caracterizadas pela fragmentação, diversidade e complexidade de formas, objetos e dinâmicas, em que o agregado de atos e iniciativas carece de um elemento de unidade. De tal forma, uma das dificuldades para conceituar a política pública decorre do fato de que se trata de um fenômeno que não tem propriamente essência ou traço identificador aplicável universalmente, explícito em um conceito (BUCCI: 2013; 186-187).

Subirats (2012; 33-36) complementa que todas as políticas públicas apontam para a resolução de um problema público reconhecido como tal na agenda governamental, representando, portanto, a resposta do sistema político-administrativo a uma situação de realidade social julgada politicamente como inaceitável. Portanto, uma política pública é definida como uma série de decisões ou ações, intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes atores públicos, e às vezes não públicos – cujos recursos, vínculos institucionais e interesses variam –, com a finalidade de resolver em tempo hábil um problema politicamente definido como coletivo.

Evidencia-se que existe uma teoria relacionada com as políticas públicas, a qual é voltada para os seus ciclos, sendo elencadas cinco fases que permitem o entendimento de como as políticas surgem e se desenvolvem: 1) percepção e definição do problema; 2) inserção na agenda política; 3) formulação; 4) implementação; e 5) avaliação (SCHMIDT: 2018; 131). Subirats (2012; 45) ressalta que a formulação, em cada etapa, de questões analíticas, hipóteses e teorias parciais permite que seja melhorada a análise de acordo com as diferentes perspectivas disciplinares utilizadas: sociologia, direito, ciência política, economia, geografia, para que, assim, se construa um desenho de ação pública (desenho de políticas), pesquisa para implementação (implementação de políticas), avaliação de programas (avaliação de políticas), ou seja, para que o ciclo das políticas seja concretizado.

Dessa maneira, para que se concretize o direito educacional o Estado deve se aparelhar para fornecer a todos, de modo progressivo, serviços educacionais mínimos. O direito à educação só

pode se efetivar através do planejamento e da implementação de políticas públicas, ou seja, a satisfação do direito à educação não se esgota na realização do seu aspecto individual, a garantia de uma vaga na escola, mas abrange, além disso, a realização de prestações positivas de diversas naturezas por parte do poder público (DUARTE: 2007; 710).

Com relação à política educacional, Pedro e Puig (1998; 22) destacam que a Política Educacional (em letras maiúsculas) é uma, visto que se trata da Ciência Política em sua aplicação ao caso concreto da educação. No entanto, as políticas educacionais (no plural e em letras minúsculas) são múltiplas, diversas e alternativas. Desta forma, a Política Educacional é a reflexão teórica sobre as políticas educacionais, devendo ser considerada como uma aplicação da Ciência Política ao estudo do setor educacional, bem como as políticas educacionais devem ser compreendidas como políticas públicas que buscam resolver questões educacionais.

Salienta-se que quando a política educacional é abordada, trata-se de ideias e de ações, e, sobretudo, de ações governamentais, reconhecendo, assim, que a análise de política pública é, por definição, estudar o governo em ação (SOUZA: 2003; 18). Consequentemente, as políticas educacionais expressam a multiplicidade e a diversidade da política educacional em um certo momento histórico, ou seja, se relacionam às áreas específicas de intervenção, justificando o porquê de se falar em políticas de educação infantil, educação básica, educação superior (VIEIRA: 2007; 56).

Nesse sentido, verifica-se que as políticas que traduzem as intenções da Administração Pública ao serem transformadas em práticas se materializam na gestão. Assim, observa-se que a gestão pública é integrada por três dimensões: o valor público, as condições de implementação e as condições políticas. De modo que o valor público dá conta da intencionalidade das políticas, visto que quando a Constituição indica que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, no artigo 205, está definindo um valor público, o qual necessita se traduzir em políticas para se materializar. Consequentemente, essas, uma vez concebidas, são

operacionalizadas por meio de ações que concretizam a gestão. Com isso, é possível analisar a importância da gestão democrática da educação (VIEIRA: 2007; 58).

Observa-se que a gestão democrática da educação requer mais do que simples mudanças nas estruturas organizacionais, eis que é necessário que ocorra a mudança de paradigmas que fundamentem a construção de uma Proposta Educacional e o desenvolvimento de uma gestão diferente da que está em vigor. Ou seja, com isso visa estar além dos padrões vigentes, comumente desenvolvidos pelas organizações burocráticas (BORDIGNON; GRACINDO: 2000; 148).

Medeiros e Luce (2006; 18), ressaltam que a gestão democrática da educação está associada ao estabelecimento de mecanismos institucionais e à organização de ações que estimulem processos de participação social para: a formulação de políticas educacionais; a determinação de cinco objetivos e fins da educação; o planejamento; as tomadas de decisão; a definição sobre a alocação dos recursos e necessidades de investimento; a execução das deliberações; e avaliação. Dourado (2007; 940) complementa que para tanto é necessário que exista a qualidade na aprendizagem da educação básica, especialmente no âmbito municipal, visto que é importante identificar os condicionantes da política de gestão e refletir sobre a construção de estratégias para que ocorram mudanças.

Nessa perspectiva, o conceito de qualidade não pode se reduzir à simples análise do rendimento escolar, nem ser levado em consideração apenas como referência para o estabelecimento de ranking entre as instituições de ensino. Portanto, a educação com qualidade social deve ser caracterizada por um conjunto de fatores intra e extraescolares, os quais se referem às condições de vida dos alunos e de suas famílias, assim como ao contexto social, cultural, econômico e à própria escola – professores, diretores, projeto pedagógico, recursos, instalações, estrutura organizacional, ambiente escolar e relações intersubjetivas no cotidiano escolar (DOURADO: 2007; 940-941).

Ademais, para que sejam alcançadas as finalidades públicas, é indispensável a participação dos indivíduos na elaboração, formulação e acompanhamento da execução das políticas públicas, em que o resultado eficiente encontra-se ligado ao grau de participação social adotado na gestão municipal (MILLON: 2010; 70). Um elemento inovador e democrático, que visa ampliar os meios de participação da sociedade civil na elaboração, fiscalização e controle de políticas públicas, é a criação de conselhos de direitos, também conhecidos como conselhos de políticas públicas ou conselhos gestores de políticas setoriais nas áreas de saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente (GOHN: 2000; 36).

Destaca-se que, na área da educação, existem o Conselho Nacional e os Conselhos estaduais e municipais de educação. O Conselho Nacional de Educação é instituído a partir da lei de diretrizes e bases da educação, já com relação aos conselhos estaduais e municipais verifica-se que quase sempre reproduzem o modelo nacional, ou seja, apenas adaptam a lei nacional para sua respectiva esfera de atuação e criam suas próprias decisões (BOAVENTURA: 1994; 226).

No entanto, não basta que existam ou que sejam criados conselhos, pois também é necessário que eles atuem de forma independente e efetiva, isto é, que sua atuação se dê de modo independente e autônoma aos comandos dos gestores. Com isso, demonstra-se necessário que ocorra a criação de mecanismos que exerçam a opinião e as cobranças, que deliberem e contribuam para uma Administração mais transparente, além de produzir resultados concretos na sua atuação. Dito isso, vale ressaltar a atuação dos Tribunais de Contas, órgãos que realizam o controle externo e fiscalizam as políticas públicas. Assim, passa-se à análise do papel do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) como um agente regulador das políticas públicas, visando a boa prática na gestão pública da educação.

3. Uma análise concreta dos pareceres do TCE-RS e as políticas públicas de educação: possibilidades e limites de um controle indutor na esfera local

A Administração pública busca realizar o interesse público, assim atua objetivando o cumprimento do que está indicado pela norma, isto é, visando a defesa dos interesses da coletividade. Consequentemente, são prescritas para suas ações uma estrita legalidade e meios de controle que sejam efetivos. De tal modo, diferente do setor privado, a Administração deve seguir as diretrizes prescritas em lei, ou seja, o gestor público no exercício de suas prerrogativas só poderá realizar aquilo que a lei permitir, sendo vedado o agir como se particular fosse.

Ressalta-se que o gestor possui diminuta discricionariedade para gerir a máquina estatal e os gastos públicos, pois seus atos estão vinculados ao interesse público e aos anseios sociais. Desse modo, a fiscalização se faz necessária e encontra respaldo na Constituição, visando à legitimidade, legalidade, eficácia, eficiência e economicidade dos atos administrativos. Para tanto, a Administração tem órgãos que realizam a fiscalização e o controle, objetivando que o interesse público não seja violado e para que aqueles que pratiquem atos corruptivos ou abuso de poder sejam punidos.

Evidencia-se que o Estado de Direito, desde seus primórdios, é inseparável da ideia de controle. Esse modelo de Estado tem como escopo a existência de instituições e ferramentas hábeis que garantam sua submissão à lei. Observa-se que os mecanismos de controle intentam assegurar que a Administração atue em conformidade com os princípios do ordenamento jurídico, tais como: legalidade, finalidade pública, moralidade, motivação publicidade, economicidade, impessoalidade, razoabilidade, legitimidade, transparência, entre outros (COSTA: 2006; 37).

Quanto aos tipos de controle administrativo existem três: o controle interno, exercido pela Administração sobre seus órgãos

e entidades da Administração indireta; o controle social, efetuado pela sociedade participativa de forma direta em relação às atividades do Estado; e o controle externo, aquele em que um Poder exerce sobre os atos administrativos praticados pelos outros Poderes. O controle externo é feito por meio de delegação constitucional, que é realizado pelo Congresso Nacional e pela Assembleia Legislativa, os quais são auxiliados pelos Tribunais de Contas (ALEXANDRINO; PAULO: 2015; 886-888).

O modelo de Tribunal de Contas desenvolvido e implementado no Brasil é único no mundo, visto que não corresponde ao modelo tradicional, por assumir funções fiscalizadoras típicas de controladorias, além de desenvolver o papel de ouvidoria e de órgão consultivo. Além disso, suas estruturas organizacionais e seus processos decisórios se desenvolvem através de um misto de formas e processos decisivos do Judiciário e do Legislativo (RIBEIRO: 2002; 65).

De acordo com o sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária aplicado pela Constituição, o controle externo deve ser exercido pelo Poder Legislativo, nos termos do artigo 70. Assim como, sua execução deve ocorrer através de um órgão que seja independente na atuação e que tenha autonomia plena sobre os três Poderes, realizando o controle com competências próprias, que sejam indelegáveis e exclusivas, de acordo com o artigo 71, ou seja, o referido órgão é o Tribunal de Contas (COSTA: 2006; 97-98).

No Brasil existem 33 Tribunais de Contas, sendo: 1 Tribunal de Contas da União (TCU); 26 Tribunais de Contas dos Estados (TCE)¹¹; 3 Tribunais de Contas dos Municípios do Estado (TCM)¹²; 2 Tribunais de Contas do Município¹³ (TCM)¹⁴; e 1 Tribunal de Contas do Distrito Federal. Apenas dois municípios têm órgãos de contas próprios, em São Paulo e Rio de Janeiro. Evidencia-se que a corte de contas

11 Nos estados-membros do: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santos, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins.

12 Sendo órgãos de contas para os municípios dos estados-membros: Bahia, Goiás e Pará. Observa-se que o dos municípios do Ceará foi extinto em 2017.

13 Nos municípios de: São Paulo e Rio de Janeiro.

14 A sigla TCM é utilizada tanto para os três Tribunais de Contas dos Municípios do Estado, quanto para os 2 Tribunais de Contas do Município, porém existem diferenças em suas jurisdições e atuações.

de São Paulo foi criada em 1968 e a do Rio de Janeiro em 1980, tais órgãos são anteriores a Constituição de 1988, a qual veda a criação de novos Tribunais de Contas Municipais, nos termos do artigo 31, parágrafo 4º¹⁵.

Os órgãos de contas estão previstos na Constituição no Título IV – Organização dos Poderes, no Capítulo I – Do Poder Legislativo, regulado na Seção IX, que aborda a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, conforme previsto entre os artigos 70 a 75. Sodré (2006; 131) ressalta que o Tribunal de Contas é um órgão independente e autônomo, que não pertence a nenhum dos Poderes da República e que exerce magistratura *sui generis*, como um órgão fiscalizador.

Salienta-se que as cortes de contas têm suas peculiaridades, que as distinguem das demais instituições superiores de auditorias externas nos outros países, visto que além de investigar e coletar dados, também produz informações relacionadas à gestão de recursos públicos, quanto à legalidade, economicidade, eficiência e eficácia. Portanto, detêm competências para tomar decisões específicas, as quais produzem efeitos concretos, sem a necessidade da aprovação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa.

Os Tribunais de Contas são órgãos de controle técnico das finanças públicas, sendo suas atividades voltadas para o desempenho do controle externo da Administração, através das funções de auditorias e ouvidorias, das avaliações operacionais e das fiscalizações de políticas governamentais (RIBEIRO: 2002; 61-66). Em relação à natureza de orientação da corte de contas, evidencia-se que é administrativa, por se tratar de um órgão consultivo e que orienta a Administração, possuindo uma atribuição implícita, visto que no momento em que decide acaba influenciando a Administração.

As atribuições dos Tribunais de Contas podem ser agrupadas em quatro categorias: 1) opinativa e informativa, através da emissão de parecer prévio sobre as contas do chefe do Executivo e nas

15 Na organização político-administrativa brasileira existe um Tribunal de Contas da União, diversos Tribunais de Contas estaduais e outros municipais. O órgão de contas da União realiza a fiscalização das contas do ente federal, já os estaduais fiscalizam as contas dos estados-membros e municípios, quando não for o caso de existência nos municípios. O artigo 71 da Constituição prevê as competências do TCU e o artigo 75 as amplia para os TCEs, cujas Constituições Estaduais devem seguir, no que couber, o que é determinado para o TCU, em razão do princípio da simetria constitucional.

respostas às consultas formuladas ao Tribunal; 2) fiscalizadora, no caso das auditorias e inspeções; 3) corretiva, quando assinala prazo para correção de irregularidades; e 4) jurisdicional especial, no momento em que julga as contas do chefe do executivo, no inciso II, do artigo 71, da Constituição (PARDINI: 1997; 99/198-254). Destaca-se que os Tribunais de Contas possuem competência para realizar a avaliação das políticas públicas, executando esse ofício, precipuamente, por meio das auditorias operacionais, conforme autorização outorgada pela Constituição. Ademais, evidencia-se que se trata de uma atividade não exclusiva, mas singular, visto que somente os órgãos de controle podem recomendar e determinar a adoção de certas providências pelos órgãos avaliados (SCHWANTZ; OLIVEIRA: 2019; 30,).

Para se verificar a atuação dos gestores quando executam os programas governamentais é necessário realizar auditorias operacionais, pois os recursos públicos devem ser utilizados de forma econômica, eficaz e eficiente. Além disso, é possível se analisar, com esse tipo de auditoria, se os programas do governo são efetivos, ou seja, se a Administração está cumprindo o interesse público e se a sociedade vem sendo beneficiada (SILVA: 2006; 202). Assim, a competência para realizar auditorias operacionais está prevista no artigo 71, inciso IV, da Constituição, o qual indica que compete ao TCU realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, as inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II (LIMA; DINIZ: 2018; 401).

O artigo 70 da Constituição faz previsão de que a fiscalização deve analisar as dimensões da legalidade, da economicidade, da eficiência e da legitimidade de organizações, programas e atividades governamentais. Consequentemente, não basta avaliar se o gasto público atende aos critérios de legalidade, mas cabe observar se está em sintonia com os critérios de economicidade e legitimidade. Portanto, o papel dos órgãos de contas centra-se em

avaliar, por meio de auditorias operacionais devidamente autorizadas pela Constituição, se os referidos parâmetros estão sendo atendidos, tendo como finalidade a promoção do aperfeiçoamento da gestão pública (LIMA; DINIZ: 2018; 401).

As auditorias operacionais possuem quatro dimensões: avaliar se os objetivos das políticas estão sendo alcançados e se estão em conformidade com os meios planejados, bem como se os meios empregados são os de menor custo entre os existentes e se os objetivos alcançados foram no menor tempo possível. Além disso, traçam diretrizes, destacando se há espaços para melhorias. Assim, evidencia-se que esse modelo de auditorias não se limita a apontar apenas os problemas, mas procura realizar recomendações aos responsáveis pelas políticas públicas. Destaca-se que as referidas recomendações têm força quase obrigatória, visto que os responsáveis pela execução das políticas devem justificar de forma detalhada caso descumpram as recomendações, sob pena de responsabilidade. As determinações possuem caráter obrigatório pelos órgãos auditados, pois são decorrentes de exigência legal, ou seja, a própria lei estabelece a forma que será realizada a escolha, cabendo ao gestor decidir somente nos pontos em que a lei deixou tais possibilidades abertas (LIMA; DINIZ: 2018; 403-404).

O TCE-RS apresenta como uma de suas principais finalidades a contribuição para o aperfeiçoamento dos órgãos públicos sob sua jurisdição, buscando, através disso, a melhoria dos serviços prestados à sociedade gaúcha. O sistema administrativo-organizacional do TCE-RS já efetuou diversos avanços, objetivando a viabilização do aperfeiçoamento dos Auditores Públicos Externos, para que possam compreender e, conseqüentemente, avaliar determinadas políticas públicas. No entanto, no TCE-RS ainda não foi instituído, de modo formal, um setor específico e voltado para estas ações, mas destaca-se que em outros órgãos de contas no Brasil já existem

os respectivos setores especializados¹⁶. Tal solução proporciona a formação de uma identidade estratégica clara, bem como assegura um alto impacto nas análises com este perfil, isto é, que sejam voltadas para a eficiência, eficácia, economicidade e efetividade da Administração (SCHWANTZ; OLIVEIRA: 2019; 30).

No âmbito do TCE-RS, as avaliações de políticas públicas podem tramitar sob a forma de processo específico de auditoria operacional, de inspeção, de contas de gestão/governo ou em nenhum desses formatos, dependendo dos objetivos pretendidos e dos achados encontrados, quando em um estudo não houver sugestões de ações específicas. Evidencia-se que se for adotado o procedimento de auditoria operacional, vista como a forma mais adequada de avaliação de políticas públicas, devem ser observadas as limitações presentes na Resolução nº 1.004/2014 (SCHWANTZ; OLIVEIRA: 2019; 30).

Salienta-se que o TCE-RS vem ampliando significativamente os procedimentos de auditoria voltados para área da educação, acompanhando de forma mais detalhada a execução dos planos de educação em todo o Estado. Assim, aprovou a resolução que prevê a fiscalização da execução dos planos, por meio de inspeções especiais, em todos os municípios e na secretaria estadual da educação. A referida sistemática de fiscalização permite que a corte de contas emita alertas aos gestores quando são identificadas irregularidades, não atendimento ou risco de não atendimento das metas dos planos de educação (RIO GRANDE DO SUL: 2018).

O conselheiro Cezar Miola ressalta que por meio da referida sistemática há a possibilidade de serem emitidas recomendações ou medidas cautelares voltadas para o atendimento na área. Dessa maneira, além de se realizar o monitoramento da execução dos pla-

16 Como exemplo disso, de órgão de contas que instituiu um setor específico e voltado para as ações que buscam orientar e avaliar de melhor forma a gestão das políticas públicas, ressalta-se que a corte de contas estadual do Espírito Santo, por meio da Emenda Regimental TC nº 008/2017, alterou seu Regimento Interno, inserindo em sua estrutura uma Secretaria-geral de Controle Externo (SEGEX), conforme previsto no artigo 47-A, criando assim: um “Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Políticas Públicas (NPP)” e as “Secretarias de Controle Externo”, voltadas especificamente para “Saúde e Assistência Social (SecexSAS)”, “Educação e Segurança Pública (SecexSES)” e “Engenharia e Meio Ambiente (SecexEngenharia)”. Outro exemplo disso é o órgão de contas estadual do Mato Grosso do Sul que alterou seu organograma, de acordo com a Resolução TCE-MS nº 75/2018, passando a prever uma nova redação no artigo 85 do seu Regulamento Organizacional, a Resolução TCE-MS nº 84/2018, inserindo por meio deste uma estrutura administrativa com núcleos temáticos voltados às políticas públicas de saúde e educação (SCHWANTZ; OLIVEIRA: 2019; 30).

nos de educação, o TCE-RS atua de forma pedagógica, auxiliando para que sejam qualificados o planejamento e o gasto em educação, bem como para que se estabeleçam estratégias e se atinjam os resultados, cumprindo, com isso, o papel de indutor na melhoria da gestão da educação (RIO GRANDE DO SUL: 2018; online).

A fiscalização desempenhada no TCE-RS se mostra como uma ferramenta que pode induzir políticas públicas no âmbito da educação infantil. Em 2008, o Estado do Rio Grande do Sul ocupava o 19º lugar no ranking nacional de oferta de vagas na creche e na pré-escola. No entanto, com base nas novas formas de avaliação de políticas públicas, passou, em 2017, a ocupar a 4º colocação. Destaca-se que as auditorias podem ser realizadas *in loco* e com o auxílio de ferramentas tecnológicas, como o “TC Educa”. Tal *software* disponibiliza os dados dos municípios e dos estados relacionados ao atendimento de crianças de zero a cinco anos, em creche e pré-escola (Meta 1A e 1B); dos jovens de 15 a 17 anos na escola (meta 3A) e matriculados no ensino médio (meta 3B). (RIO GRANDE DO SUL: 2018; online).

Ademais, buscando verificar como ocorre a análise das políticas públicas de educação no TCE-RS por meio de auditorias operacionais, verifica-se que, para tanto, o órgão de contas apresenta uma nova forma para a avaliação das referidas políticas, visto que a corte de contas vem executando além da análise de legalidade, pois também examina a eficiência, eficácia, economicidade e efetividade. Dessa forma, foi efetuado o pedido de acesso à informação nº 015811-0299/19-017, no dia 29 de agosto de 2019, realizado no sítio eletrônico “www.tjrs.jus.br”, na aba a direita e no espaço “*Transparência e Acesso à Informação*”, assim foi elaborado o cadastro e o pedido de auxílio para a identificação dos processos que enfrentam a nova modalidade de avaliação de políticas públicas voltadas para educação.

17 No dia 03 de setembro de 2019 a assessora da Direção-Geral, Sra. Denizar Simioni, prestou esclarecimentos e auxílio de como deveria ser procedida a busca pelos referidos processos. Já no dia 04 de setembro de 2019 o auditor público externo, o Sr. José Alfredo Fank de Oliveira, respondeu ao pedido de acesso à informação, indicando processos específicos referentes à temática da solicitação.

Nesse sentido, o plano operativo do TCE-RS 2017/2018 prevê a realização de auditorias temáticas em determinadas áreas da gestão municipal, dentre as quais está a educação, com ênfase nas redes municipais de ensino fundamental. Assim através dessas premissas e da resposta ao pedido de acesso à informação, é possível localizar e analisar 8¹⁸ (oito) auditorias operacionais (inspeções especiais) no âmbito da educação, sendo elas: 1) nº 7034-0200/17-1¹⁹; 2) nº 13708-0200/18-0²⁰; 3) nº 11634-0200/18-1²¹; 4) nº 8934-0200/18-0²²; 5) nº 13376-0200/18-4²³; 6) nº 7036-0200/17-7²⁴; 7) nº 7035-0200/17-4²⁵; e 8) 18420-0200/19-1²⁶. Salienta-se que desses 8 processos de auditorias operacionais, é possível analisar 6.

Com relação às decisões analisadas, observa-se que, em síntese, buscando orientar o planejamento das auditorias, principalmente no tocante à definição dos entes auditados, foi desenvolvida a submatriz de risco do ensino fundamental, a qual atribui uma nota de risco e ranqueia os municípios do estado do Rio Grande do Sul. Assim, é levado em consideração os critérios de relevância, materialidade e a criticidade. Desta forma, observa-se que as auditorias operacionais, *in loco*, foram realizadas com os objetivos de: analisar se a situação de risco apontada pela matriz é confirmada pelos indicadores de qualidade da educação municipal; buscar

18 Ressalta-se que os processos supracitados são casos paradigmas na nova forma de avaliação de políticas públicas pelo órgão de contas estadual do Rio Grande do Sul, visto que o TCE-RS vem desenvolvendo um estudo sobre a eficiência das redes municipais de ensino fundamental do Rio Grande do Sul, a fim de evidenciar áreas com oportunidades de melhoria, colocando informações à disposição dos gestores para a qualificação das decisões relacionadas com uma melhor alocação de recursos na educação.

19 Inspeção especial realizada no município de São Francisco de Paula, analisando o exercício de 2013-2017. Portanto, o município em análise alcançou a 2ª posição entre os 497 entes ranqueados, ensejando na abertura da auditoria *in loco*.

20 Inspeção especial realizada no município de Rio Pardo, analisando o exercício de 2016-2017. O município em análise alcançou a 3ª posição entre os 497 entes ranqueados, ensejando na abertura da auditoria *in loco*.

21 Inspeção especial realizada no município de Palmeira das Missões, analisando o exercício 2013-2017. O município em análise alcançou a 6ª posição entre os 497 entes ranqueados, ensejando na abertura da auditoria *in loco*.

22 Inspeção especial realizada no município de Frederico Westphalen, analisando o exercício de 2013-2016. O município em análise alcançou a 7ª posição entre os 497 entes ranqueados, ensejando na abertura da auditoria *in loco*.

23 Inspeção especial realizada no município de Lagoa Vermelha, analisando o exercício de 2014-2017. O município em análise alcançou a 9ª posição entre os 497 entes ranqueados, ensejando na abertura da auditoria *in loco*.

24 Inspeção especial realizada no município de Triunfo, analisando o exercício de 2013-2016. O município em análise alcançou a 4ª posição entre os 497 entes ranqueados, ensejando na abertura da auditoria *in loco*. Contudo, o TCE-RS indica que “este documento contém informações que, por sua natureza ou pela situação atual do processo, só podem ser disponibilizadas a um grupo restrito de pessoas”, visto que por mais que contenham os relatórios, não estão disponibilizados em razão de os gestores ainda não terem se manifestado e/ou ainda não haver a análise dos esclarecimentos, pois são pressupostos para a disponibilização dos relatórios.

25 Inspeção especial realizada no município de Soledade, analisando o exercício de 2017. O município em análise alcançou a 10ª posição entre os 497 entes ranqueados, ensejando na abertura da auditoria *in loco*.

26 Inspeção especial realizada no município de Canoas, analisando os exercícios de 2017-2020. Contudo, a auditoria está em fase inicial e os documentos constam como “documento com acesso restrito”.

as causas da situação encontrada; e identificar oportunidades de melhoria da rede municipal de ensino.

Com isso, visando ao cumprimento desses objetivos, na primeira etapa nos relatórios dos processos são executadas avaliações de desempenho das redes municipais referentes aos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Também são avaliados os impactos que os fatores extraescolares, especialmente o nível socioeconômico da família, podem exercer no desempenho acadêmico dos alunos. Além disso são verificadas as situações dos entes auditados em diferentes perspectivas, comparando os resultados a outros 19 municípios com perfil socioeconômico semelhante aos supracitados.

Evidencia-se que a realização das auditorias *in loco* - nos municípios de São Francisco de Paula, Rio Pardo, Palmeira das Missões, Frederico Westphalen, Lagoa Vermelha e Soledade - tem como fundamento avaliar a qualidade das políticas públicas de educação ofertadas pelas redes municipais de Ensino Fundamental. Para tanto, o TCE-RS apresenta os seguintes objetivos: verificar se a situação de risco apontada pela matriz é confirmada pelos indicadores de qualidade da educação municipal; buscar as causas da situação encontrada; identificar oportunidades de melhoria da rede municipal de ensino.

Desse modo, evidencia-se que para o cumprimento desses objetivos, na primeira etapa dos relatórios busca-se avaliar o desempenho das redes municipais em três indicadores oficiais disponibilizados pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira): Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB; Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA e Taxa de Distorção Idade Série.

Nos relatórios das auditorias é ressaltado que, tendo em vista o impacto que os fatores extraescolares, em especial o nível socioeconômico da família, exercem no desempenho acadêmico dos alunos, a situação dos entes locais auditados em cada um desses indicadores educacionais foi contextualizada por meio da compa-

ração com os resultados de outros 19 municípios com perfil socioeconômico semelhante ao de cada município auditado. Desta forma, para a seleção desses municípios foi adotada a técnica de análise de *clusters*, na qual foram utilizados quatro indicadores de padrão: Índice de Desenvolvimento Humano Renda – IDHR/2010, Índice *Fuzzy* Pobreza – IFP/2010, Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – (IDESE) 2014 e percentual de mães chefes de família sem fundamental completo e com filhos menores de 15 anos/2010.

Com o agrupamento de municípios com níveis socioeconômicos semelhantes objetiva-se minimizar a influência dos fatores extraescolares no resultado dos indicadores educacionais examinados, de modo que, através disso, torna-se possível diagnosticar a eficácia das redes municipais de ensino fundamental. Em seguida, foram examinados os componentes da rede municipal, em especial os investimentos realizados em educação e a infraestrutura disponível nas unidades escolares, sendo possível diagnosticar a eficiência das redes municipais de ensino a partir da comparação com o *cluster* previamente definido.

Após, na segunda parte do relatório, o TCE-RS visa identificar as possíveis causas dos resultados educacionais apresentados pelas redes municipais auditadas. Dessa maneira, foram observados os fatores internos de gestão, visto que seu impacto no desempenho acadêmico dos alunos é reconhecido em estudos baseados em evidências, quais sejam: qualidade do professor, qualidade do diretor, a realização de avaliação externa, gestão do clima escolar e calendário escolar. Com base nas análises realizadas nas redes de educação dos entes auditados é possível identificar os aspectos que podem contribuir para os resultados educacionais dos municípios, bem como as oportunidades de melhoria na gestão educacional.

Evidencia-se que nos processos 1, 2, 5 e 7 nos relatórios de inspeção especial (auditoria operacional) o TCE-RS indicou que: 1) fosse determinada a publicação do relatório; 2) que a matéria fosse levada a julgamento, com decisão para determinar que os

Executivos dos respectivos municípios elaborassem Plano de Ação, prevendo metas, estratégias, prazos e responsabilidades para a melhoria da qualidade da educação ofertada pela rede municipal de Ensino Fundamental; e 3) que, após a apresentação do referido plano de ação, o processo retornasse para a Diretoria do Controle e Fiscalização para monitoramento. De outro modo, os processos 3 e 4 não indicam a necessidade de atendimento ao item 3 supra-citado.

Constata-se que o TCE-RS, no Planejamento Estratégico para os períodos de 2018-2022, segundo a Resolução nº 1.101/2018, contempla como escopo a indução ao aperfeiçoamento da gestão e efetividade das políticas públicas. Resta apenas que sejam estabelecidos como serão realizados tais propósitos, intentando para o cumprimento de sua missão institucional, começando por uma estrutura organizacional mais apropriada e pela revisão dos ritos processuais vigentes (SCHWANTZ; OLIVEIRA: 2019; 31).

É importante mencionar que, além da nova forma de avaliar a gestão das políticas públicas de educação, verificadas nos processos supracitados, os Tribunais de Contas que atuam na esfera local estão promovendo uma atuação conjunta, por meio da qual estão realizando um amplo estudo e levantamento - quantitativo e qualitativo - em redes municipais de ensino fundamental para levantar boas práticas de gestão, objetivando orientar para uma possível aplicação nas demais redes de ensino municipal do País, por meio do Projeto "educação que faz a diferença"²⁷.

Desta forma, observa-se que o projeto apresenta dois grandes objetivos: reconhecer e dar visibilidade às redes de ensino municipais que estão realizando um trabalho de destaque no ensino fundamental; e identificar e documentar as práticas pedagógicas

²⁷ Cabe mencionar que esses estudos não estão vinculados a processos. Eles foram desenvolvidos pelo Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), presidido pelo conselheiro do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS) Cezar Miola, e pelo Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede), apresentando como objetivo principal o de mapear as redes de ensino municipais do País com bons resultados no Ensino Fundamental. A iniciativa também tem o apoio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e do Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC). Tal estudo foi desenvolvido ao longo de 2019, em que para compreender e mapear com profundidade as práticas e estratégias utilizadas, foram necessários 65 técnicos de todos os 28 Tribunais de Contas brasileiros com jurisdição na esfera local, os quais realizaram as pesquisas de campo. Ao todo, foram estudadas 116 escolas de 69 redes de ensino, localizadas em todos os estados-membros. Assim, o mapeamento identificou 118 redes de destaque, as quais foram agrupadas de acordo com as características semelhantes: redes de Excelência, Bom Percurso e Destaque Estadual (INSTITUTO RUI BARBOSA: 2020; online).

e de gestão empregadas por essas redes, de modo que possam servir de inspiração para outros municípios com resultados educacionais não tão satisfatórios (INSTITUTO RUI BARBOSA: 2020).

A pesquisa nacional desenvolvida mapeou as redes municipais que apresentavam bom desempenho no Ensino Fundamental e identificou as principais práticas de gestão e de acompanhamento pedagógico e administrativo adotadas. O presidente do Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), Cezar Miola, ressalta que o objetivo é apresentar as ações comuns que possam servir de inspiração e de referência para outras redes, visto que não basta que ocorra o investimento de recursos, o treinamento de professores e a adoção de ações para motivar as famílias, sendo necessário também que existam processos de gestão capazes de dar oportunidade a milhões de brasileiros de mudar a sua realidade por meio da educação (INSTITUTO RUI BARBOSA: 2020).

Conclusão

No decorrer da pesquisa objetivou-se responder o problema que se evidencia no estudo da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul quanto à possibilidade de indução de políticas públicas voltadas para gestão do sistema de educação local, através dos mecanismos de controle, quando realiza o controle da prestação do serviço. Desta forma, em um primeiro momento verificou-se o federalismo brasileiro e a integração dos municípios como entes federativos a partir da Constituição de 1988, além de como a descentralização e o princípio da subsidiariedade influenciam no fortalecimento da atuação, propiciando uma maior proximidade das atividades da Administração aos que recebem os programas e as políticas públicas.

Posteriormente, foi analisada a previsão constitucional voltada em vários dispositivos para regulamentação do direito e acesso à educação, além das competências dos entes federativos relacionados com a temática, tanto em âmbito constitucional quanto infraconstitucional, através das duas normas que são voltadas para educação básica sendo elas: a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – a qual estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB); e a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 – que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Tais premissas tiveram como objeto principal a análise das competências municipais na educação.

A partir disso, se destacou o empoderamento local como meio de eficácia e auxílio para as demandas de cada região específica, assim como forma de favorecimento da comunicação e do controle social, estimulando a participação da comunidade e a fiscalização das decisões públicas. Ademais, foi evidenciado o conceito e as formas de implementação de políticas públicas na esfera local, especialmente no que tange ao estudo da gestão das políticas educacionais.

Por fim, foi realizada uma análise concreta dos pareceres do TCE-RS e as políticas públicas de educação, visando as possibilidades e limites de um controle indutor, observando principalmente o seu papel como um agente regulador das políticas públicas, visando a boa prática na gestão pública da educação. Desse modo, foram analisadas as competências, formação e natureza jurídica da corte de contas no controle da Administração. Destaca-se que o processo fiscalizatório realizado pelo órgão de contas, por intermédio das auditorias operacionais, se expande progressivamente com a análise, além da legalidade e da regularidade na promoção e na execução das receitas, visto que passou a analisar também a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organização, dos programas e das atividades governamentais, tendo como finalidade o aperfeiçoamento da gestão pública. Assim, tais auditorias têm como escopo o acompanhamento, buscando contribuir

e aprimorar as políticas públicas, visando a garantia e efetividade dos direitos fundamentais.

Foram objeto de análise sete inspeções especiais (auditorias operacionais) que enfrentaram a nova modalidade de avaliação de políticas públicas no âmbito da educação, notando-se que os Tribunais vêm investindo nas auditorias operacionais, o que estimula o controle social, assim como permite uma melhor avaliação da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos programas escolhidos. Assim, é necessária a existência de controles que vão além dos exigidos pela norma, ou seja, destaca-se que é imprescindível que sejam analisados todos os aspectos da implementação dos programas, suas alternativas e resultados alcançados.

Por todo o exposto, salienta-se que existe uma tendência fortalecida dos órgãos de contas de buscarem uma maior especialização que seja sensível à população e desafiadora para os gestores, como no caso da educação. Foi possível identificar, além da nova forma de avaliar a gestão das políticas públicas de educação, verificadas nos processos supracitados, que os Tribunais de Contas que atuam na esfera local estão promovendo uma atuação conjunta, em que realizam um amplo estudo e levantamento - quantitativo e qualitativo - em redes municipais de ensino fundamental para levantar boas práticas de gestão, objetivando orientar para uma possível aplicação nas demais redes de ensino municipal do País, por meio do Projeto "educação que faz a diferença".

Além disso, pôde ser observado que a boa gestão das políticas públicas é necessária, diante da estagnação econômica e frente à crescente procura por serviços públicos pelos indivíduos. De tal modo, evidencia-se que o conhecimento especializado contribui para análises mais consistentes no aperfeiçoamento da Administração como um todo. Conclui-se que o órgão de contas, através dos processos de auditorias analisados e da nova forma de avaliação de políticas públicas, serve como um importante elemento indutor de políticas públicas e para novas práticas na gestão da educação.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. Rio de Janeiro: Método, 2015.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa; PUCCINELLI JÚNIOR, André. **O federalismo cooperativo e a reserva do possível**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. União, estados, municípios e os sistemas de educação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 31, n. 122, abr./jun. 1994. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176209/000487563.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 dez. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BORDIGNON, Genuino; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. *In*: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [www.](http://www.planalto.gov.br)

planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 24 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato_2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 24 dez. 2019.

BUCCI, Maria P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPELLO, Sérgio Amaral. **Legislação do ensino superior em 1999: uma visão crítica**. Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. Brasília: ABMES, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado federal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 15 jun. de 2020.

DUARTE, Clarice Seixas. A Educação como um direito fundamental de natureza social. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas. v. 28, n. 100 - Especial, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100>. Acesso em: 28 dez. 2019.

FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles. **Federalismo constitucional e reforma federativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos de educação e a reforma do Estado. In: CARVALHO, M.C.A.A.; TEIXEIRA, A.C.C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

GOLIN, Paula Mangialardo. O direito a educação na democracia brasileira e a questão da sua efetividade. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 43, 2005.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Lançamento Nacional on-line do Estudo Educação que faz a diferença, 2020**. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/eventos/lancamento-nacional-on-line-do-estudo-educacao-que-faz-a-diferenca/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

JOÃO PAULO II. **Centesimus Annus**, 1991. Disponível em: http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html. Acesso em: 28 dez. 2019.

JOÃO XXIII. Mater et Magistra, 1961. Disponível em: http://www.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html. Acesso em 28 dez. 2019.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes. 3. ed. 1998.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. Avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional, p. 399-416. In: SACHSIDA, Adolfo (Org.). **Políticas Públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

LIMA, Rogério de Araújo. Os artigos federalistas: a contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do federalismo no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. v.48. n.192. p. 125-136, out./dez., 2011.

MARTINS, Margarida Slema D' Oliveira. **O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política**. Coimbra: Coimbra, 2003.

MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de; LUCE, Maria Beatriz. Gestão democrática na e da educação: concepções e vivências. In: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de (Org.). **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 15-25.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MILLON, Lara Vanessa. **Participação popular nas políticas públicas municipais: eficácia e implementação**. **Revista de Direito**, v. 13, n. 17, p. 59-71, 2010.

PARDINI, Frederico. **Tribunal de contas da União: órgão de destaque constitucional**. Tese (Doutorado em Direito). Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1997.

PEDRO, Francesc; PUIG, Irene. **Las reformas educativas**. una perspectiva política y comparada. Barcelona: Paidós, 1998

QUADROS, Fausto de. **O princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia**. Coimbra: Almedina, 1995.

RANIERI, Nina. **Educação Superior, Direito e Estado: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9394/96)**. São Paulo: Edusp, 2000.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. O problema central do controle na administração pública pode ser resumido ao debate sobre modelos? **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 33, n. 93, p. 55-73, jul./set. 2002.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Contas do Estado**. Consulta processual pública. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. TCE-RS intensifica a fiscalização na área da educação, 2018. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/>

page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/TCE-RS%20intensifica%20a%20fiscaliza%E7%E3o%20na%20%E1rea%20da%20educa%E7%E3o. Acesso em: 30 dez. 2019.

SANTOS, Angela Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 120, p. 209-230, jan./jun. 2011.

SANTOS, Karine Silva dos. A possibilidade da concretização do princípio da subsidiariedade no Município: a ampliação das competências e a modificação na lógica relacional entre Estado e Sociedade. **Anais do XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na sociedade contemporânea; VII Mostra de trabalhos jurídicos e científicos**, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

SARAIVA, Rute Gil. **Sobre o princípio da subsidiariedade: gênese, evolução, interpretação e aplicação**. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito, 2001.

SCHMIDT, João P. Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. 2018. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SCHWANTZ, Giuliani; OLIVEIRA, José Alfredo Fank de. Avaliação de Políticas Públicas pelo Tribunal de Contas do Estado: realidade ou desafio?, p. 30-31. **Achados de Auditores**. Porto Alegre: CEAPE – Sindicato de auditores públicos externos do TCE-RS, n. 8, jun. 2019. Disponível em: <http://www.ceapetce.org.br/uploads/documentos/5cffe46050f73.75185266.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2020.

SENA, de Paulo. **O município e a responsabilidade pela educação infantil na Constituição, LDB e no PNE**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2004.

SILVA, Eliane de Sousa. Auditoria operacional: um instrumento de controle social. **Revista**

Gestão Pública e Controle do TCE/BA, Salvador, v. 1, n. 2, p. 177-205, ago. 2006.

SODRÉ, Mariana Priscila Maculan. Controle de Constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União. In: SOUZA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003. São Paulo: ANPOCS, EDUSC, p. 15-20.

SOUZA. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, nº 24, p. 105-121, jun. 2005.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Planeta, 2012.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **RBPAE** – v.23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007.