



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Karine Tomaz Veiga

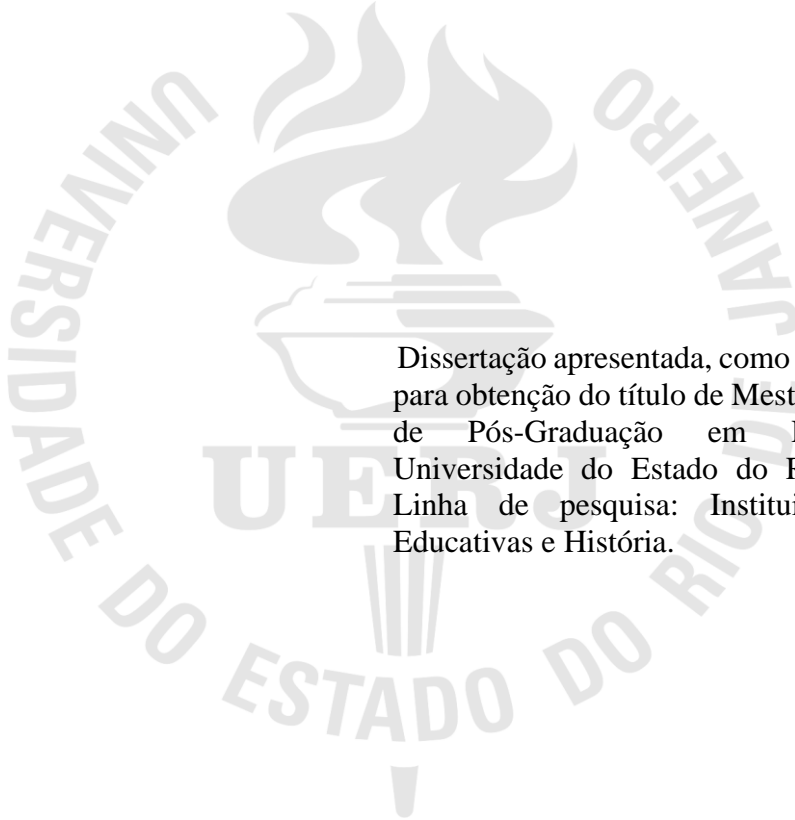
**O que as contas contam: um estudo sobre o marco da *Accountability*  
Educativa e do *Sharing Control* desempenhados pelo Tribunal de Contas  
do Estado do Rio de Janeiro entre os exercícios de 2015 e 2018**

Rio de Janeiro

2019

Karine Tomaz Veiga

**O que as contas contam: um estudo sobre o marco da *Accountability* Educacional e do *Sharing Control* desempenhados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro entre os exercícios de 2015 e 2018**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Linha de pesquisa: Instituições, Práticas Educativas e História.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Maria Celi Chaves Vasconcelos

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

V426 Veiga, Karine Tomaz.  
O que as contas contam: um estudo sobre o marco da *Accountability* Educacional e do *Sharing Control* desempenhados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro entre os exercícios de 2015 e 2018 / Karine Tomaz Veiga. – 2019.  
355 f.

Orientadora: Maria Celi Chaves Vasconcelos.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação.

1. Educação – Rio de Janeiro – Teses. 2. Educação e Estado – Teses. 3. Tribunal de Contas – Teses. I. Vasconcelos, Maria Celi Chaves. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação. III. Título.

es CDU 37(815.3)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Karine Tomaz Veiga

**O que as contas contam: um estudo sobre o marco da *Accountability* Educacional e do *Sharing Control* desempenhados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro entre os exercícios de 2015 e 2018**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Linha de pesquisa: Instituições, Práticas Educativas e História.

Aprovada em 6 de novembro de 2019.

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Celi Chaves Vasconcelos (Orientadora)  
Faculdade de Educação - UERJ

---

Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lia Ciomar Macedo de Faria  
Faculdade de Educação - UERJ

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Janaina Specht da Silva Menezes  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2019

## DEDICATÓRIA

À minha família e cada olhar de criança que cruzou com o meu durante todas as minhas auditorias.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vida, saúde e dádiva diária de poder seguir meu caminho com a consciência tranquila de que os meus passos são seguros, decididos e a favor do bem. Agradeço a São Jorge, minha proteção e fonte de coragem, por poder lutar por ideais tão valiosos (direito das crianças e dos adolescentes), pela força e fé que me guiam. Uma imensa gratidão circunda o meu ser nesse momento.

Agradeço a minha família, Lucas, Marcelinho e Marcelo, pela paciência e insistência nas motivações diárias, para que eu concluísse mais essa etapa, tão desejada e dedicada por mim. Foram muitas noites em claro, é bem verdade. No entanto, para minha sorte, vocês sempre confiaram na minha capacidade, dando-me todo o apoio necessário. Hoje reafirmo: valeu a pena. E eu devo a vocês a paz de espírito que tive para poder fazer fluir os meus pensamentos.

Agradeço, em especial, a minha mãe, força motora na reta final, quando eu mais precisava de um olhar crítico e revisor. Ela que também é da educação e, com o mesmo rigor, soube enxergar o horizonte que eu avistei. Que felicidade sentir a sua presença mesmo a quilômetros de distância. Agradeço também ao meu pai e avô, exemplos de perseguição de propósitos e compromisso com o conhecimento e aprendizado contínuo. Obrigada pelos ensinamentos, legado familiar e genética. Definitivamente, Deus foi muito generoso comigo, ao escolher uma família tão especial para eu amar. Que bom que entenderam a minha ausência.

Ao meu grupo de pesquisa, pessoas ímpares que passaram pela minha vida (para nunca mais sair), mostrando-me o sentido de superação, respeito, valor social e amizade. A cada um de vocês, muito obrigada. Agradeço, em especial, a minha orientadora, Doutora Maria Celi Chaves Vasconcelos, pelo incentivo, motivação e por acreditar em mim. Hoje tenho mais, muito mais a responder do que respostas prontas. Mas de uma coisa eu tenho certeza, foi maravilhoso ter convivido e vivenciado todas as agruras de um cenário de crise fiscal, em meio ao olho do furacão, em uma potência esquecida e negligenciada pelo poder público: a Uerj. Eu que vim cheia de anseios do Controle Externo encontrei nela uma casa que me recebeu de braços abertos para poder crescer e fazer crescer meus sonhos e indagações. Se antes eu já acreditava que somente a educação pode promover transformações significativas, hoje eu tenho certeza. Tornei-me agente de mudanças em prol de uma justiça educacional.

A todos que fazem parte dos meus dias, amigos, alunos e familiares, pelas palavras de incentivo e carinho, G R A T I D ã O!

A verdade é que o ensino público está hoje à orla do limite possível a uma nação que se presume livre e civilizada; é que há decadência, em vez de progresso; é que somos um povo de analfabetos, e que a massa deles, se decresce, e em proporção desesperadamente lenta; é que a instrução acadêmica está infinitamente longe do nível científico desta idade; é que a instrução secundária oferece ao ensino superior uma mocidade cada vez menos preparada para o receber; é que a instrução popular, na Corte como nas províncias, não passa de um *desideratum*; é que há sobeja matéria para nos enchermos de vergonha, e empregarmos heróicos esforços por uma reabilitação.

*Rui Barbosa, 1883*

## RESUMO

VEIGA, K. T. **O que as contas contam:** um estudo sobre o marco da *Accountability* Educacional e do *Sharing Control* desempenhados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro entre os exercícios de 2015 e 2018. 2019. 355 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Com o tema o papel dos Tribunais de Contas (TCs), esta dissertação objetiva (re)construir o modelo de atuação das Cortes de Contas na fiscalização das políticas públicas educacionais e despesas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Mais especificamente, reside em entender sua origem, classificação e como exercem suas funções; apresentar as recentes normatizações padronizadoras; compreender os critérios e fontes dessas novas atribuições dos TCs - mediante observação sistêmica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ); e, por fim, correlacionar os atuais pressupostos de *sharing control* e de *accountability* educacional, no período de 2015 a 2018, por meio da Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas Educacionais (AOPPE) da Secretaria de Educação do Estado Rio de Janeiro (Seeduc). Para isso, optou-se pela pesquisa qualitativa, de levantamento documental e bibliográfico, com suporte quantitativo e procedimentos instrumentalizados, mediante rigor tecnológico para tratamento dos dados, por meio dos softwares Mendeley, WebQDA e Tableau Desktop. Justifica-se, na medida em que não há abordagem sobre este tema; por ser tempestivo e útil a auditores, gestores, servidores e pesquisadores da educação; além de ser válido para a Academia, por concentrar a análise de funções e competências - orçamentárias, mas também de resultado das políticas públicas - de como o TCE-RJ exerce o seu papel. A fundamentação teórica se espelha na experiência de Costa (2017) e Fernandes (2016), quanto à atuação das Cortes de Contas, na visão sobre *Accountability* de Willeman (2017) e Pinto (2016) e na Tese de Iocken (2017) sobre *sharing control* das políticas públicas. Adota como *corpus* documental, além da Carta Magna de 1988; as leis do orçamento; a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCE-RJ; normativos e manuais técnicos, enfocando a Resolução nº 3/2015 da Atricon que tratou das 20 diretrizes de controle externo das despesas com educação. Como análise documental do caso concreto, mapeou seis fiscalizações realizadas na Seeduc e quatro pareceres prévios emitidos para as Contas de Governo de 2015 a 2018. As conclusões apontam para uma maior cooperação entre os órgãos de controle, no entanto, evidencia o descumprimento de políticas educacionais em todos os anos. Dentre os principais resultados, a medição dos Graus de Exequibilidade e de Eficácia das Políticas Públicas Educacionais (GExPP e GEPP) destacou noventa e seis Ações Governamentais inexecutáveis e ineficazes não fiscalizadas pelo TCE-RJ e evidenciou o descumprimento recorrente de recomendações e determinações. Para estudos futuros, sugere-se a ampliação do escopo da AOPPE para a Função de Governo Educação e seus elementos institucionais, funcionais, programáticos e de natureza das despesas. Eminentemente descritivo, não se sujeita a generalizações e contribui para com o usuário da informação educacional, ao melhorar a sua compreensão sobre o perfil destes órgãos fiscalizadores, permite uma reflexão mais sólida e consciente quanto à boa governança, práticas de planejamento da política educacional e de valorização do verdadeiro *public value*.

Palavras-chave: *Accountability* educacional. Avaliação Orçamentária de Políticas Públicas. Tribunal de Contas. Financiamento. Educação fluminense.



## ABSTRACT

VEIGA, K. T. **What the accounts count:** A study on the framework of Educational Accountability and Sharing Control performed by the Rio de Janeiro State Court of Auditors between 2015 and 2018. 2019. 355 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

With the theme of the role of the Courts of Accounts (TCs), this dissertation aims to (re) build the model of action of the Courts of Auditors in the supervision of educational public policies and expenses related to the Maintenance and Development of Education (MDE). More specifically, it lies in understanding their origin, classification and how they perform their functions; present the recent standardizing norms; understand the criteria and sources of these new attributions of TCs - through systemic observation of the Court of Auditors of the State of Rio de Janeiro (TCE-RJ); and, finally, to correlate the current assumptions of sharing control and educational accountability, from 2015 to 2018, through the Budgetary Assessment of Educational Public Policies (AOPPE) of the Rio de Janeiro State Education Secretariat (Seeduc). For this, we opted for qualitative research, documentary and bibliographic survey, with quantitative support and instrumented procedures, through technological rigor for data treatment, through the software Mendeley, WebQDA and Tableau Desktop. This is justified as there is no approach on this topic; for being timely and useful to education auditors, managers, servants and researchers; It is also valid for the Academy because it concentrates the analysis of functions and competences - budgetary, but also as a result of public policies - of how the TCE-RJ plays its role. The theoretical foundation is mirrored in the experience of Costa (2017) and Fernandes (2016) regarding the performance of the Courts of Account, Willeman (2017) and Pinto (2016) accountability view, and Iocken (2017) thesis on sharing control of public policies. It adopts as documental corpus, besides the Magna Carta of 1988; the budget laws; the Organic Law and the Internal Regulations of the TCE-RJ; standards and technical manuals, focusing on Atricon Resolution n. 3/2015 which addressed the 20 guidelines for external control of education expenditures. As a documentary analysis of the specific case, it mapped six inspections carried out at Seeduc and four previous opinions issued to the Government Accounts from 2015 to 2018. The conclusions point to greater cooperation between the control bodies, however, shows the non-compliance with educational policies. in every year. Among the main results, the measurement of the Degrees of Feasibility and Effectiveness of Educational Public Policies (GExPP and GEPP) highlighted ninety-six unenforceable and ineffective Government Actions not monitored by the TCE-RJ and evidenced the recurrent noncompliance with recommendations and determinations. For future studies, it is suggested to broaden the scope of AOPPE for the Government Function Education and its institutional, functional, programmatic and nature of expenditure. Eminently descriptive, not subject to generalizations and contributes to the user of educational information, by improving their understanding of the profile of these bodies, allows a more solid and conscious reflection on good governance, educational policy planning practices and valuing of true public value.

Keywords: Educational accountability. Budgetary Evaluation of Public Policies. Audit Office. Financing. Fluminense education.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Presidências e vice-presidências do TCE-RJ (1975-2019) .....	23
Quadro 2 - Secretários de Educação (2010-2018).....	24
Quadro 3 - <i>Corpus</i> documental da pesquisa.....	31
Quadro 4 - Políticas Públicas Educacionais da Rede Estadual de Ensino.....	38
Quadro 5 - Sistematização das concepções de Triangulações.....	47
Quadro 6 - Tipos, etapas e usos da Triangulação .....	49
Quadro 7 - Rol de documentos orçamentários da educação fluminense .....	49
Quadro 8 - Fontes de dados da pesquisa .....	52
Quadro 9 - Fatos relevantes relacionados à delimitação da pesquisa.....	53
Quadro 10 - Sistematização das etapas da pesquisa .....	56
Quadro 11 - Codificação livre do <i>corpus</i> da pesquisa.....	60
Quadro 12 - Códigos-árvore do <i>corpus</i> documental da pesquisa.....	61
Quadro 13 - Estudos bibliográficos sobre fiscalizações educacionais desempenhadas por Tribunais de Contas .....	62
Quadro 14 - Principais funcionalidades do Software Mendeley na versão Web .....	67
Quadro 15 - Características de softwares de análise qualitativa e quantitativa de dados.....	72
Quadro 16 - Funcionalidades do Software Tableau .....	79
Quadro 17 - A evolução dos modelos de fiscalização e atribuições conferidas aos Tribunais de Contas no Brasil ... ..	86
Quadro 18 - Evolução do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro .....	90
Quadro 19 - Espécies de Tribunais de Contas do Brasil .....	92
Quadro 20 - Tribunais de Contas subnacionais, segundo jurisdição e ano de criação .....	92
Quadro 21 - Funções dos Tribunais de Contas.....	100
Quadro 22 - Temas dos processos instruídos e encaminhados ao Plenário e ao Ministério Público de Contas do TCE-RJ .....	101
Quadro 23 - O Controle e suas fragilidades. ....	105
Quadro 24 - Síntese temática das auditorias educacionais realizadas pelo TCE-RJ (2015-2018) .....	106
Quadro 25 - Auditorias Governamentais Educacionais realizadas pelo TCE-RJ (amostra) ..	107
Quadro 26 - Precariedade na disponibilidade de equipamentos escolares .....	111
Quadro 27 - Precariedade na guarda, manipulação e distribuição da merenda escolar.....	112
Quadro 28 - Condições de Acessibilidade.....	115

Quadro 29 - Achados da Auditoria nº 113/2017 .....	125
Quadro 30 - Carência de Funções e Atividades .....	129
Quadro 31 - Considerações dos Auditores do TCE-RJ em razão da Auditoria nº 113/2017 .....	130
Quadro 32 - Modelos e abordagens da <i>accountability</i> segundo Kogan (1988).....	143
Quadro 33 - Dimensões do processo de <i>accountability</i> .....	145
Quadro 34 - Comparação entre Auditorias Governamentais de Políticas Públicas .....	149
Quadro 35 - Atos ou processos de execução orçamentária em desconformidade com o ordenamento e suscetíveis de controle judicial .....	157
Quadro 36 - Modelos de Transparências .....	165
Quadro 37 - Critérios de seleção de auditoria .....	182
Quadro 38 - Metas do PNE, temas e questões do i-Educ .....	187
Quadro 39 - Medidas do Programa TCE-RJ +Educação.....	189
Quadro 40 - Cartas de Compromisso dos Tribunais de Contas.....	191
Quadro 41 - Diretrizes de Controle Externo para a fiscalização das Políticas Públicas Educacionais.....	194
Quadro 42 - Elementos para exame <i>in loco</i> pelos Tribunais de Contas .....	198
Quadro 43 - Primeiras metas avaliadas pelo TC Educa e seus objetivos .....	204
Quadro 44 - Etapas do Sistema de Políticas Públicas Sustentáveis .....	218
Quadro 45 - Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas Educacionais.....	221
Quadro 46 - Categoria Econômica das despesas públicas.....	222
Quadro 47 - Classificação Funcional das Despesas da Educação .....	233
Quadro 48 - Entendimento do TCE-RJ sobre a realização das despesas com MDE.....	240
Quadro 49 - O TCE-RJ e a polêmica das despesas com MDE.....	241
Quadro 50 — Contas de Governo: Alteração de Metodologia nas Despesas com Educação .....	242
Quadro 51 - Indicadores de Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas Educacionais .....	251
Quadro 52 - Objetivos dos Programas de Governo do Órgão Seeduc .....	253
Quadro 53 - Ações Governamentais da Seeduc por Programa de Governo.....	254
Quadro 54 - Contas de Governo - Capítulo Educação (2015-2018) .....	271
Quadro 55 - Práticas de sustentabilidade orçamentária.....	295
Quadro 56 - <i>Thesaurus</i> Brasileiro de Educação - Controle.....	340

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Escola Roberto Antunes de Freitas em Quiterianópolis/CE.....	36
Figura 2 - Modelo para a condução da Revisão Bibliográfica Sistemática - RBS <i>Roadmap</i> ...	55
Figura 3 - Classificação do <i>corpus</i> bibliográfico .....	58
Figura 4 - Nuvem das palavras mais frequentes da Revisão de Literatura.....	59
Figura 5 - Base bibliográfica no Software Mendeley .....	66
Figura 6 - Extração de anotações via Software Mendeley .....	68
Figura 7 - Modelo de fichamento exportado via Software Mendeley .....	68
Figura 8 - Visão geral do WebQDA .....	70
Figura 9 - Fluxo de Trabalho sugerido pelo Software WebQDA .....	71
Figura 10 - Referências ao conceito “Rede de Controle”.....	72
Figura 11 - Visão geral do software Tableau Desktop .....	76
Figura 12 - Estrutura Comum de <i>Business Intelligence</i> aplicada à Educação.....	77
Figura 13 - Aplicações móveis de <i>Business Intelligence</i> .....	78
Figura 14 - Sistema de Controle .....	94
Figura 15 - Organograma do TCE-RJ .....	97
Figura 16 - Acordo de Cooperação Técnica entre TCU, Atricon, IRB e TCE-RJ .....	109
Figura 17 - Modelo de Matriz de Planejamento adotada pelo TCE-RJ .....	110
Figura 18 - Modelo de Matriz de Achados adotada pelo TCE-RJ .....	110
Figura 19 - Paredes e teto com infiltrações e teto sem revestimento - EM Independência e Luz e EM Miguel Barbosa.....	113
Figura 20 - Armazenamento de resíduos indevido e esgoto exposto - EM Francisca Jeremias e EM Aline Gonçalves de Lima .....	113
Figura 21 - Banheiros não disponíveis, utilizados como depósitos - EM Independência e Luz e EM Pr Alberto Ribeiro Vasconcelos .....	114
Figura 22 - Cabines desprovidas de portas, chuveiros e divisórias - Centro Municipal Roberto Silveira e Escola Guandur Assed .....	114
Figura 23 - Acesso à entrada principal da Instituição de Ensino CE Baldomero Barbara e corredor de acesso às salas de aulas na EM PE Jean Paul Guerry .....	115
Figura 24 - Alunos Matriculados.....	120
Figura 25 - Estrutura da Seeduc .....	124
Figura 26 - Acordo de Cooperação Técnica entre Atricon, MEC, IRB e FNDE .....	132
Figura 27 - Responsabilização na educação .....	135

Figura 28 - Atividades de planejamento de auditoria operacional .....	147
Figura 29 - Programa de Governo 0152 - Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino presente no Plano Plurianual (2016-2019) .....	152
Figura 30 - Governança Orçamentária Educacional.....	153
Figura 31 - Sistema de Governança no TCU.....	155
Figura 32 - Governança do PNE .....	155
Figura 33 - Estrutura da Rede de Ensino Estadual .....	158
Figura 34 - Estrutura de Governança do Facin (2017) .....	159
Figura 35 - Classificação do Programa de Trabalho .....	162
Figura 36 - Ferramentas de compartilhamento.....	167
Figura 37 - <i>Principios del Gobierno Abierto</i> .....	167
Figura 38 - Diagrama do Modelo de Colaboração dos 3C .....	169
Figura 39 - Avaliação do MMD-TC/QATC-26 - Fiscalização da educação.....	172
Figura 40 - Quesitos MMD-TC da Educação (2015 e 2017) .....	174
Figura 41 - Comparativo dos Indicadores MMD-TC (2015-2017).....	177
Figura 42 - Tipologias da aba “Educação” na Matriz de Risco do TCE-SC.....	178
Figura 43 - Cubos do <i>Internal Control - integrated framework</i> (COSO-IC ou COSO I) e <i>Enterprise Risk Management - integrated framework</i> (COSO-ERM ou COSO II).....	180
Figura 44 - Ciclo de Auditoria.....	181
Figura 45 - Método de escolha de objetos de controle .....	183
Figura 46 - Matriz de Riscos dos objetos de controle .....	183
Figura 47 - Critérios de avaliação do IEGM .....	184
Figura 48 - Questões objetivas do i-Educ.....	186
Figura 49 - Desempenho dos municípios fluminenses no i-Educ (2017).....	188
Figura 50 - Distribuição dos municípios por faixa de resultado do IEGM (2017).....	189
Figura 51 - Painel TCE-RJ i-Educ.....	190
Figura 52 - Evolução das Cartas de Compromisso dos Tribunais de Contas.....	191
Figura 53 - Exemplo da Matriz de Controle comum Municipal conforme critério de criticidade quanto ao prazo e à responsabilidade, ordem por Meta e Estratégia.....	196
Figura 54 - Parceiros do Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educaci (Iede) .....	201
Figura 55 - Critério Iede: Redes que buscam garantir a aprendizagem da maioria dos alunos .....	202
Figura 56 - Critério Iede: Redes que se esforçam para reduzir as desigualdades e não deixar ninguém para trás.....	202

Figura 57 - Software TC Educa.....	204
Figura 58 - Fontes de dados do software TC Educa.....	205
Figura 59 - Metas 3A e 3B do Estado do Rio de Janeiro via TC Educa (2015-2018) .....	206
Figura 60 - Fórmula Meta 1A.....	207
Figura 61 - Fórmula Meta 3ª.....	207
Figura 62 - Criticidade das metas da educação pelo software TC Educa.....	208
Figura 63 - Ciclo de Políticas Públicas.....	214
Figura 64 - Processo Orçamentário .....	215
Figura 65 - Estrutura do planejamento orçamentário da Política Pública.....	225
Figura 66 - Responsabilidade entre Órgãos e Unidades Orçamentárias .....	227
Figura 67 - Alterações Orçamentárias por UO do Órgão Seeduc (2015-2018) .....	238
Figura 68 - Execução Orçamentária da UO 18010 Seeduc .....	239
Figura 69 - Execução Orçamentária da UO 18020 Novo Degase.....	243
Figura 70 - Métricas de desempenho das políticas educacionais .....	250
Figura 71 - Condições de aferição do GExPPE e do GEPPE.....	251
Figura 72 - Resultado da Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas Educacionais (2015-2018).....	267
Figura 73 - Histórico dos pareceres prévios do TCE-RJ e julgamentos da ALERJ (2013-2017) .....	272
Figura 74 - Composição da Perda do Fundeb Acumulada (2015-2018).....	286
Figura 75 - Estrutura do Thesaurus da Educação .....	338
Figura 76 - <i>Thesaurus</i> Brasileiro de Educação - <i>Accountability</i> .....	339
Figura 77 - Tesouro de Contas Nacional .....	341
Figura 78 - Visão geral do Vocabulário de Controle Externo (VCE) .....	344
Figura 79 - <i>Accountability</i> no Tesouro de Contas Nacional.....	344
Figura 80 - <i>Accountability</i> no Vocabulário de Controle Externo.....	345
Figura 81 - <i>Accountability</i> pública no Vocabulário de Controle Externo .....	345
Figura 82 - Educação no Tesouro de Contas Nacional.....	346
Figura 83 - Educação no Vocabulário de Controle Externo.....	346
Figura 84- Visão geral do campo “consulta processual e serviços” do TCE-RJ.....	348

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantitativo de Pessoal na UO 18010 Seeduc.....	164
Gráfico 2 - Função de Governo Educação por Unidades Orçamentárias.....	233
Gráfico 3 - Despesas Liquidadas da Função de Governo Educação por Subfunção (2015-2018) .....	237
Gráfico 4 - Orçamento da Seeduc (2015-2018).....	244
Gráfico 5 - Liquidez Seeduc.....	245
Gráfico 6 - Despesas Liquidadas da UO 18010 por Subfunções (2015-2018) .....	245
Gráfico 7 - Representatividade dos Programas de Governo da Seeduc (2015-2018) .....	247
Gráfico 8 - Programas de Governo da Seeduc e suas execuções (2015-2018) .....	248
Gráfico 9 - Execução dos Programas de Governo do Órgão Seeduc (2015-2018) .....	248
Gráfico 10 - Representatividade dos GExPPE e do GEPPE das Ações Governamentais da UO 18010 Seeduc (2015-2018).....	266

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Classificação do <i>corpus</i> documental .....	46
Tabela 2 - Pressupostos teóricos presentes na Revisão Bibliográfica Sistemática.....	59
Tabela 3 - Planejamento dos Órgãos - Função de Governo 12 (2016) .....	119
Tabela 4 - Padrão Construtivo - Seeduc 2016 .....	120
Tabela 5 - Matrículas por Etapa, Modalidade e Série - Seeduc 2016 .....	121
Tabela 6 - EF Vagas Ofertadas x Matrículas x Vagas Ociosas - Seeduc 2016 .....	121
Tabela 7 - EM Vagas Ofertadas x Matrículas x Vagas Ociosas - Seeduc 2016.....	122
Tabela 8 - Modalidades Especiais - Vagas Ofertadas x Matrículas x Vagas Ociosas - Seeduc 2016 .....	122
Tabela 9 - Nível de qualificação dos docentes da Seeduc .....	123
Tabela 10 - Irregularidades e Improriedades da Auditoria nº 113/2017 .....	123
Tabela 11 - Trabalhadores da Seeduc .....	125
Tabela 12 - Cargos, empregos ou funções públicas criados por instrumento inadequado .....	126
Tabela 13 - Orçamento Estadual planejado por Órgãos (2019) .....	160
Tabela 14 - Orçamento Estadual planejado por Função de Governo (2019) .....	161
Tabela 15 - Orçamento Estadual planejado por Órgão, Unidade Orçamentária e Programa de Trabalho.....	162
Tabela 16 - Orçamento Estadual planejado por Órgão, Unidade Orçamentária e Programa de Trabalho (parte2) .....	163
Tabela 17 - Evolução dos indicadores do MMD-TC (2015 e 2017).....	176
Tabela 18 - Classificação Institucional da Função de Governo Educação (2015-2018).....	234
Tabela 19 - Despesas da Função Educação por Órgão, UO e Subfunção (2015-2018).....	235
Tabela 20 - Execução Orçamentária do Órgão Seeduc (2015-2018) .....	237
Tabela 21 - Alterações Orçamentárias por UO no Órgão Seeduc (2015-2018).....	238
Tabela 22 - Despesas Liquidadas da UO 18010 por Subfunções - Acumulado (2015-2018)	246
Tabela 23 - Despesas do Órgão Seeduc por UO e Programas de Governo (2015-2018).....	249
Tabela 24 - Estrutura das políticas educacionais fluminenses e suas metas físicas (2016-2019) .....	255
Tabela 25 - Grau de Eficácia das Políticas Públicas Educacionais (2016-2018) .....	260
Tabela 26 - Entrega das metas superior ao planejado no PPA (2016-2018) .....	262
Tabela 27 - Realização das Ações Governamentais da UO Seeduc por Programa de Governo (2015-2018) .....	262



Tabela 28 - Exequibilidade e Eficácia das Políticas Públicas Educacionais presentes nos Programas de Governo da UO 18010 Seeduc (2015-2018) .....	267
Tabela 29 - Descumprimento das determinações expedidas pelo TCE-RJ em 2017 .....	273
Tabela 30 - Orçamento fluminense (2015-2018) .....	274
Tabela 31 - Estoque de Restos a Pagar em 31/12/2018 por Função de Governo.....	275
Tabela 32 - Demonstrativo das despesas liquidadas com pessoal terceirizado por Unidade Gestora executante.....	276
Tabela 33 - Arrecadação das receitas da educação via FNDE (2015-2018) .....	277
Tabela 34 - Repasses do FNDE referente ao Salário Educação (2015-2018).....	277
Tabela 35 - Base de cálculo para aplicação do percentual mínimo em Educação (2015-2018) .....	278
Tabela 36 - Despesa liquidada por Função de Governo (2014-2018).....	278
Tabela 37 - Despesas não consideradas como MDE, pela CGE e pela AGE, em 2015.....	279
Tabela 38 - Despesas não consideradas como MDE, pela CGE e pela AGE, em 2016.....	280
Tabela 39 - Despesas não consideradas como MDE, pela CGE, em 2017 .....	280
Tabela 40 - Despesas não consideradas como MDE, pela CGE, em 2018 .....	280
Tabela 41 - Glosas realizadas pelo TCE-RJ (2015-2018).....	281
Tabela 42 - Composição da Perda Líquida do Fundeb (2015-2018).....	284
Tabela 43 - Evolução do Fundeb (2015-2018).....	284
Tabela 44 - Participação na composição do Fundeb (2015-2018) .....	285
Tabela 45 - Realização das despesas custeadas com o Fundeb (2015-2018).....	286
Tabela 46 - Cálculo do percentual aplicado em MDE pelo TCE-RJ (FR 100, 122 e 215) ....	287
Tabela 47- Matrículas da Rede Estadual de Ensino (2012-2018) .....	288
Tabela 48 - Número de Unidades Escolares por dependência de ensino (2012 e 2018).....	289

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AG	Ação Governamental
Alerj	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
AOP	Auditoria Operacional
AOPPE	Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas Educacionais
Atricon	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb
CAQi	Custo Aluno-Qualidade inicial
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE	Colégio Estadual
CEE	Conselho Estadual de Educação
Cecierj	Fundação Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro
Ceperj	Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro
CG	Contas de Governo
CIEP	Centro Integrado de Educação Pública
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNE	Conselho Nacional de Educação
COED	Congresso Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro
COSEA	Coordenadoria Setorial de Auditoria
COSEC	Coordenadoria Setorial de Contabilidade
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
COSO-IC	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Internal Control
COSO-ERM	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Enterprise Risk Management
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTO	Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais
CTE	Coordenadoria de Auditorias Temáticas
CTE-IRB	Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa
DG	Diretor Geral
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente

ECG	Escola de Contas e Gestão
EE	Escola Estadual
EF	Ensino Fundamental
EJA	Educação para Jovens e Adultos
EM	Ensino Médio
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
Facin	Framework de Arquitetura Corporativa para Interoperabilidade no Apoio à Governança
Faetec	Fundação de Apoio à Escola Técnica
Faperj	Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro
FG	Função de Governo
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GATE	Grupo de Apoio Técnico Especializado
GEPPE	Grau de Eficácia das Políticas Públicas Educacionais
Gerj	Governo do Estado do Rio de Janeiro
GExPPE	Grau de Exequibilidade das Políticas Públicas Educacionais
GLP	Gratificação de Lotação Prioritária
Iaasb	International Auditing and Assurance Standards Board
iCAT	ISSAI Compliance Assessment Tool
ID	Índice de Desempenho
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Iede	Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IEGE	Índice de Efetividade da Gestão Estadual
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Intosai	International Organization of Supreme Audit Institutions
IRB	Instituto Rui Barbosa
Issai	International Standards of Supreme Audit Institutions
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOPP	Laboratório de Análise de Orçamentos e de Políticas Públicas
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MMD-TC	Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas
MOG	Ministério do Orçamento e Gestão
MP-RJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
MTO	Manual Técnico de Orçamento
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
NBC	Norma Brasileira de Contabilidade
Novo Degase	Departamento Geral de Ações Socioeducativas
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis
OO	Órgão Orçamentário
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
Olacefs	Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
PAAG	Plano Anual de Auditoria Governamental
PAR	Plano de Ação Articulada
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEE	Plano Estadual de Educação
PG	Programa de Governo
PME	Plano Municipal de Educação
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político Pedagógico
Proped	Programa de Pós-graduação em Educação
PT	Programa de Trabalho
QATC	Projeto Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas
RePP	Relatório de Políticas e Programas de Governo
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RPA	Recibo de Pagamento Autônomo
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
RSAd	Relatório Sistemático de Acompanhamento Orçamentário da Educação

Secti	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado do Rio de Janeiro
Seeduc	Secretaria de Estado de Educação do Estado do Rio de Janeiro
Seplag	Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro
SGE	Secretaria-Geral de Controle Externo
Siafe-Rio	Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro
Siafem	Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios
Simec	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação
Siope	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
TC	Tribunal de Contas
TC-DF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE-MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCE-MS	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCE-SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCN	Tesouro de Contas Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TSID	Termo de Solicitação de Informações e Documentos
Uenf	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
Uerj	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Uezo	Fundação Centro Universitário Estadual da Zona Oeste
UG	Unidade Gestora
UO	Unidade Orçamentária
VCE	Vocabulário de Controle Externo
WebQDA	Web Qualitative Data Analysis

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	22
1 O PERCURSO METODOLÓGICO E O USO DOS SOFTWARES MENDELEY, WEBQDA E TABLEAU DESKTOP .....	43
1.1 O corpus documental e a metodologia .....	43
1.2 O Referencial Teórico-Metodológico para a realização do estudo .....	51
1.3 O Gerenciador de Referências Mendeley .....	65
1.4 O Software de Investigação Qualitativa WebQDA .....	69
1.5 O Software de Investigação Quantitativa Tableau Desktop .....	75
2 TRIBUNAIS DE CONTAS: POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO .....	81
2.1 Origem, competência e espécies dos Tribunais de Contas no Brasil .....	85
2.2 A função do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro no controle das políticas educacionais .....	95
2.3 Fiscalizações Educacionais do TCE-RJ .....	107
2.3.1 Auditoria Operacional nº 891/2015 (Processo TCE-RJ nº 205.219-9/2016).....	108
2.3.2 Auditoria de Conformidade nº 758/2016 (Processo TCE-RJ nº 107.863-7/2016)..	116
2.3.3 Auditoria Educacional de Acompanhamento nº 327/2017 (Processo TCE-RJ nº 102.823-4/2017) .....	118
2.3.4 Auditoria de Conformidade nº 113/2017 (Processo TCE-RJ nº 103.887-7/2017)..	123
2.3.5 Auditoria de Conformidade nº 547/2017 (Processo TCE-RJ nº 105.852-6/2017)..	131
2.3.6 Auditoria de Conformidade nºs 014/2017 a 105/2017 (Processo TCE-RJ nº 104.839-7/2017).....	132
3 ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL E SHARING CONTROL: A (RE)VALORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO .....	137
3.1 A <i>Accountability</i> Educacional e suas distinções .....	137
3.1.1 A governança orçamentária das políticas públicas educacionais.....	147
3.2 O processo de compartilhamento do controle denominado <i>Sharing Control</i> ...	164
3.2.1 Auditorias selecionadas com base nos riscos potenciais e benefícios .....	179
3.2.2 A Rede Nacional de Indicadores, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) e o Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE).....	184
3.2.3 As Cartas de Compromisso dos Tribunais de Contas, os Acordos de Cooperação Técnica e o Comitê Técnico de Educação dos Tribunais de Contas do Brasil.....	191

3.2.4	<u>Software TC Educa .....</u>	<u>203</u>
3.3	<b>Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas Educacionais (AOPPE) .....</b>	<b>210</b>
3.3.1	<u>A sustentabilidade das políticas públicas .....</u>	<u>211</u>
3.3.2	<u>O processo de governança orçamentária.....</u>	<u>219</u>
3.3.3	<u>O Grau de Exequibilidade e Eficácia das Políticas Públicas Educacionais (GExpPE e GEPPE) .....</u>	<u>231</u>
4	<b>ESTAMOS NO CAMINHO CERTO? .....</b>	<b>269</b>
4.1	<b>As contas que contam a educação do Estado do Rio de Janeiro entre 2015 e 2018 .....</b>	<b>270</b>
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>292</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>298</b>
	<b>APÊNDICE - Os Tesouros dos Tribunais de Contas e da Educação, a categorização e o compartilhamento de dados via Módulo de Acompanhamento e Validação do Siope (MAVS) .....</b>	<b>336</b>

## INTRODUÇÃO

A perspectiva histórica desta pesquisa permeia a temporalidade do Plano Nacional de Educação (PNE/2014), a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), a Resolução da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) n. 3/2015 e o governo do Estado do Rio de Janeiro. Deste modo, localiza-se no limiar da primeira parte deste milênio, pós Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e já em vigor o PNE/2014. Em meio a movimentações de grave tensão política em defesa dos direitos sociais, reflete também as especificidades dos fatos que levaram o Estado do Rio de Janeiro à situação de abandono fiscal que prejudicou o andamento das metas físicas e financeiras das políticas públicas educacionais. Inserida, portanto, na perspectiva histórica dos fatos vivenciados no período entre 2015 e 2018, registra e correlaciona, no bojo da execução dos orçamentos anuais da educação estadual, fortes acontecimentos que geraram consequências impactantes para todos.

Dentre os principais, destacam-se as interrupções das ações governamentais vigentes no período; perpassa a ocupação das escolas estaduais e das estruturas administrativas de governo; vivencia a crise social, política e financeira - deparando-se, inclusive, com uma nova espécie de medida protetiva de gastos denominada "calamidade financeira", a fim de justificar decisões frágeis e prejudiciais, como, por exemplo, o atraso no pagamento dos servidores públicos; culmina com a prisão de dois ex-governadores<sup>1</sup>, sente os efeitos do então Plano de Recuperação Fiscal, no momento em que se conclui, e presencia a elaboração do documento referência que cria o projeto de lei do Plano Estadual de Educação fluminense (PEE-RJ), em ocasião do III Congresso Estadual de Educação (III COED), realizado nos dias 30 e 31 de agosto e 01 de setembro de 2019.

Outro fato relevante, testemunha o afastamento de cinco conselheiros do TCE-RJ e outro ex-conselheiro já aposentado (Aluísio Gama de Souza), em 2017, por indícios de corrupção e por serem suspeitos de participar de um esquema de desvio de verbas públicas. A seguir, conforme destacado no Quadro 1, os presidentes responsáveis pelo órgão são apresentados, desde 1975 até 2019.

---

<sup>1</sup> No momento em que se conclui esta pesquisa, dois ex-governadores (Sérgio de Oliveira Cabral Santos Filho e Luiz Fernando de Souza (Pezão)) encontram-se presos.



Quadro 1 - Presidências e vice-presidências do TCE-RJ (1975-2019)

<b>Período</b>	<b>Presidente</b>	<b>Vice-Presidente</b>
2019 a 2020	Marianna Montebello Willeman	Rodrigo Melo do Nascimento
2017 a 2018	Aloysio Neves Guedes	Domingos Inácio Brazão
2015 a 2016	Jonas Lopes de Carvalho Junior	Aloysio Neves Guedes
2013 a 2014	Jonas Lopes de Carvalho Junior	Aluisio Gama de Souza
2011 a 2012	Jonas Lopes de Carvalho Junior	Aluisio Gama de Souza
2009 a 2010	José Mauricio de Lima Nolasco	Jonas Lopes de Carvalho Junior
2007 a 2008	José Mauricio de Lima Nolasco	Jonas Lopes de Carvalho Junior
2005 a 2006	José Gomes Graciosa	Marco Antonio B. de Alencar
2003 a 2004	José Gomes Graciosa	Marco Antonio B. de Alencar
2001 a 2002	José Gomes Graciosa	Marco Antonio B. de Alencar
1998 a 2000	Aluisio Gama de Souza	José Gomes Graciosa
1997 a 1998	Aluisio Gama de Souza	Paschoal Cittadino
1995 a 1996	Sergio F. Quintella	Aluisio Gama de Souza
1993 a 1994	Humberto Braga	Paschoal Cittadino
1991 a 1992	Reynaldo Sant´Anna	Humberto Braga
1989 a 1990	Paulo Ribeiro	Reynaldo Sant´Anna
1987 a 1988	Paschoal Cittadino	Paulo Ribeiro
1984 a 1986	Erasmio Martins Pedro	Paschoal Cittadino
1984 a 1984	Carlos Leite Costa	Humberto Braga
1983 a 1984	Carlos Leite Costa	Erasmio Martins Pedro
1980 a 1982	Reynaldo Sant´Anna	Carlos Leite Costa
1980 a 1980	Danillo da Cunha Nunes	Adillar dos Santos Teixeira
1979 a 1980	Danillo da Cunha Nunes	Reynaldo Sant´Anna
1975 a 1979	José de Lima Fontes Roméro	Adillar dos Santos Teixeira

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Como é possível observar nos destaques, seis ex-conselheiros responsáveis pela instituição, desde 1997, estavam entre os presos temporariamente pela Operação Quinto do Ouro, em 29 de março de 2017. Soltos em 7 de abril do mesmo ano, desde então, seguem afastados das suas funções. Ressalta-se que esta operação teve como base a delação premiada do também ex-presidente do TCE-RJ, o ex-conselheiro Jonas Lopes. O processo que trata da perda do cargo segue aguardando decisão judicial. Fato é, desde abril de 2017, o TCE-RJ passou por grandes mudanças estruturais; em especial, destacam-se o grande avanço dos serviços prestados ao cidadão e a transparência dos seus atos (inclusive com sessões plenárias com transmissão ao vivo), processos e anexos, disponíveis na íntegra no portal da instituição.

Quantos aos secretários responsáveis pela gestão educacional deste período (2015-2018), bem como aquele em exercício em 2014, responsável pela elaboração das políticas que seriam executadas em 2015, segue no Quadro 2 a disposição por mandato, governador respectivo e cargos antecedentes:

Quadro 2 - Secretários de Educação (2010-2018)

Secretário de Educação	Período	Governador	Cargo Anterior
Wilson Risolia Rodrigues	06/10/2010 a 03/04/2014	Sérgio Cabral	Diretor-Presidente do RioPrevidência
	04/04/2014 a 31/12/2014	Luiz Fernando de Souza	
Antônio José Vieira de Paiva Neto	01/01/2015 a 16/05/2016	Luiz Fernando de Souza	Subsecretário de Gestão do Ensino desde 2011
Wagner Granja Vícter	17/05/2016 a 31/12/2018	Francisco Dornelles (mar/2016 a out/2016) (jul/2017) (29/11/2018 a 31/12/2018)	Presidente da Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação.
Pedro Henrique Fernandes da Silva Neto	01/01/2019 até o momento	Wilson Witzel	Secretário Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos da cidade Rio de Janeiro (6/10/2017 a 2/4/2018) e depois candidato a Governador do Estado do Rio de Janeiro em 2018, enquanto ocupava a legislatura de Deputado Estadual do mesmo Estado.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Dentro do período de pesquisa, ainda há o fato das marcantes ocupações escolares e da edição da Lei n. 7.356/2016 que tratou da Gestão Democrática no Estado, onde passou a ser da competência da comunidade escolar a eleição e escolha dos seus dirigentes. Ocorre que, para Souza (2009), gestão democrática significa:

[...] um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola/educação identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola/sistema na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola/sistema, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar/sociedade, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos (SOUZA, 2009, p. 125-126).

Infelizmente, em onze estados apenas (Acre, Amapá e Rondônia, na região Norte; Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe, no Nordeste; Rio de Janeiro no Sudeste; Rio Grande do Sul na região Sul e; Mato Grosso e Goiás, além do Distrito Federal, na região Centro-Oeste) as leis de gestão democrática foram editadas e publicadas (SOUZA; PIRES, 2018, p. 73). No Rio de Janeiro, mesmo com a edição da Lei Estadual nº 1.949/1992, que assegura a livre organização estudantil, e o Decreto nº 44.773/2014, que trata dos conselhos escolares, a Lei nº 7.365/2016 trouxe apenas quatro artigos e “só fez menção ao provimento dos cargos de diretores escolares, quando poderia ter agregado elementos que a história do sistema estadual de ensino já havia elaborado” (SOUZA; PIRES, 2018, p. 73).

Neste sentido, Souza e Vasconcelos (2008) afirmam que condições desiguais no tocante ao acesso à informação e ao saber e à submissão cultural podem nortear o processo decisório e constituir fortes impeditivos de construção de espaços públicos democráticos. Bourdieu (2011)

denomina como “violência simbólica” a prática do excesso que se exerce na gestão das escolas, ao negar a partilha do poder à comunidade escolar e ao regular a participação dos sujeitos no processo decisório da gestão. “Tais elementos se apresentam enquanto grandes obstáculos para a tarefa histórica da democratização do espaço escolar, e necessitam ser superados pelos sujeitos sintonizados com as utopias transformadoras” (GINO; BERNARDO, 2018, p.190).

Controvertida também é a ideia de que os titulares do poder político (o povo) não decidem sobre o que lhes interessa. Bobbio (2017), ao comentar sobre o conceito de forma de governo, no nosso modelo caracterizado republicano (que vem de *res pública*, ou melhor, coisa do povo), já afirmou que o poder político é (ou deveria ser) exercido pelo povo. A diferença entre “democracia” e “autocracia”, portanto, residiria na concepção de que o poder “ascende de baixo para cima” ou “descende do alto para baixo”, respectivamente. Para ele, a primeira opção seria a real forma de governo, quando as leis são feitas por aqueles que representam seus titulares, para quem elas são aplicadas e, portanto, deveriam, como consequência, atender os seus anseios.

E é assim, corroborando com todos estes acontecimentos do período pesquisado, em especial a publicação da Resolução Atricon n. 3/2015 e sua adesão por todos os Tribunais de Contas brasileiros (TCs), que esta pesquisa pretende ser necessária ao conhecimento das circunstâncias causais, à compreensão do momento presente e à elucidação das mudanças de comportamentos urgentes, frente às práticas de alocação insuficiente de recursos, ao descaso com a classe de professores, ao sucateamento das estruturas escolares e à desvalorização do *public value* dos serviços públicos educacionais prestados neste estado. O conceito de *public value*<sup>2</sup> diz respeito à gestão eficiente dos recursos públicos destinados especificamente para a provisão de serviços identificados como de valor para os cidadãos. Não se trata apenas de garantir bons resultados, a partir da alocação eficiente de insumos, mas de assegurar que tais resultados representem o que de fato era esperado (valor público) pela sociedade, “preservando o atendimento do interesse público” (SAAD, 2015, p.2).

---

<sup>2</sup> Para (FARIA; SOUZA; SAAD, 2015, p.45-6), *public value* diz respeito a uma discussão que ultrapassa o conceito de eficiência no desempenho governamental para resultados, e discorre sobre a geração de impacto na atuação do poder público, em termos do que seria seu propósito estratégico. A Teoria do Valor Público surge em 1995 com o professor da Universidade de Harvard, Mark Moore, quando publica o livro “*Creating Public Value: Strategic Management in Government*”. “(...) o valor público pode auxiliar os gestores a solucionarem problemas complexos de alocação de recursos em um contexto de recursos escassos e de medição de resultados, especialmente porque oferece uma medida de sucesso mais abrangente do que as convencionalmente usadas na literatura da Nova Gestão Pública. A aferição do valor público se propõe a avaliar, além dos resultados, os meios utilizados para chegar a eles, bem como a confiança e a legitimidade na execução de determinadas ações. Ademais, permite endereçar assuntos como equidade, *ethos* e *accountability*”.

Diante de todos os documentos coletados e analisados nesta pesquisa, cabe lembrar a perspectiva mais ampla adotada por Le Goff (2003, p. 537-8), sobre a temporalidade de um documento:

O documento não é inócuo. É, antes de mais nada, o resultado de uma montagem, consciente ou inconsciente, da história, da época, da sociedade que o produziram, mas também das épocas sucessivas durante as quais continuou a viver, talvez esquecido, durante as quais continuou a ser manipulado, ainda que pelo silêncio. O documento é uma coisa que fica, que dura, e o testemunho, o ensinamento [...] que ele traz devem ser em primeiro lugar analisados, desmistificando-lhe o seu significado aparente. O documento é monumento. Resulta do esforço das sociedades históricas para impor ao futuro - voluntária ou involuntariamente - determinada imagem de si próprias.

O que se observa é que essa sociedade que deseja impor a sua imagem ao futuro também é a mesma que é responsável pelo processo democrático. Por isso Bobbio (2000, p.20) afirma que a democracia “é caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos”. E mais, em nome de quem se deve agir e com qual finalidade? Se o povo decide e por representação transfere aos parlamentares a responsabilidade da decisão, como não controlar o direito à educação e que deveria ser dever do Estado? Para Souza (2009), Bobbio pensa a democracia de modo instrumental, como é comum no mundo ocidental contemporâneo, ou seja, enquanto significado de conquista de um Estado pautado pelo direito e pelo dever-ser. Esta pesquisa também compreende o termo da mesma forma.

Por outro ângulo, Najjar (2006) menciona que a democracia tem sido utilizada nos dias atuais mais como uma questão técnica, de modismo gerencial, da qual os dirigentes lançam mão para distribuir tarefas e maximizar a eficiência de uma organização. Tais discursos não tratam da democracia em si, pois não socializam os atos de decisão. Eles apenas reduzem esse conceito à distribuição de técnicas de exercício de poder, sendo que a democracia não é técnica. É sim, acima de tudo, uma questão política, de socialização e de partilha das competências, onde “o poder vem do povo e deve ser destinado para o povo”, como bem afirmou Abraham Lincoln no seu célebre discurso de Gettysburg em 1863.

Dessa forma, com o propósito de estabelecer conexão com o problema da pesquisa (de que forma a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, frente aos pressupostos normativos de *Accountability* Educacional e *Sharing Control*, permite verificar o cumprimento das políticas públicas da Educação Básica?), não há como desvencilhar a necessidade de acesso a diversas fontes e documentos oficiais que subsidiem o olhar necessário sobre os fatos ocorridos entre 2015 e 2018. Pareceres, demonstrações, relatórios, auditorias, manuais técnicos e normativos recém-editados evidenciam qual “o caminhar” que está sendo conduzido (ou empurrado) por quem deve exercer a fiscalização objetivando o cumprimento das políticas e

direitos que envolvem a educação. Muitas vezes é por meio desses documentos que “definimos os sujeitos, instituições e datas relacionadas aos marcos fundantes da história de um determinado lugar” (VASCONCELOS, 2014, p.37). E, sobre estes marcos, fundamenta-se a concepção dos pressupostos, enquanto “conjunto de ideias, diretrizes e fatos” tomados como base para a conceber algo, conforme bem define Salm (2015, p. 643):

Essas ideias, diretrizes e fatos também servem de sustentáculo e de referência para seu desenvolvimento. Alguns pressupostos estão impregnados com uma visão de mundo e fundamentos ontológicos entendidos como legítimos para a organização, o desenvolvimento e a orientação [...] Por via de consequência, os pressupostos definem os caminhos para a pesquisa realizada, as bases teóricas [...], os métodos e as técnicas utilizadas para a abordagem dos fenômenos de natureza empírica.

Sobre esse mesmo tema, Minayo (1994, p.23) acrescenta o fato de que toda pesquisa é também um processo onde o pesquisador tem “uma atitude e uma prática teórica de constante busca”, definida, por assim dizer, como um processo inacabado e permanente. Realiza atividades de aproximações sucessivas da realidade, sendo que esta apresenta consigo "uma carga histórica" e reflete diferentes posições frente à realidade. E por ser também uma pesquisa qualitativa, todo objeto de estudo apresenta especificidades, conforme destaca Minayo (1994, p. 21 apud LIMA; MIOTO, 2007, p. 38), sendo também:

- a) histórico - pois está localizado temporalmente, podendo ser transformado;
- b) de consciência histórica - pois não é apenas o pesquisador que lhe atribui sentido, mas a totalidade dos homens, na medida em que se relaciona em sociedade, e confere significados e intencionalidades a suas ações e construções teóricas;
- c) uma identidade com o sujeito - ao propor investigar as relações humanas, de uma maneira ou de outra, o pesquisador identifica-se com ele;
- d) intrínseco e extrinsecamente ideológico porque "veicula interesses e visões de mundo historicamente construídas e se submete e resiste aos limites dados pelos esquemas de dominação vigentes";
- e) essencialmente qualitativo, visto que a realidade social é mais rica do que as teorizações e os estudos empreendidos sobre ela, o que não exclui, necessariamente, o uso de dados quantitativos.

Assim, novas normatizações, ao inserirem valores como os de *accountability* educacional e *sharing control*, acabam por criar expectativas de atuações que, para a sociedade, representam um retorno àquela esperança de legitimação da sua confiança política nas instituições. Por isso é que, a relação entre o passado e o futuro, quando tentado distingui-los, constitui o próprio tempo histórico, de acordo com Koselleck (2014), mesmo que seja um tempo que ainda espera mudanças. A relação entre a experiência e a expectativa, permite-nos caracterizar novos tempos ou progressos. Tempo este que se aproxima ou já é presente, e de acordo com os resultados que serão demonstrados no capítulo “Estamos no caminho certo?”,

provocam a reflexão sobre o trajeto percorrido pelos Tribunais de Contas, em especial, pelo TCE-RJ.

Vasconcelos (2014, p. 41) acrescenta, ultrapassada a ideia de documento/ monumento, que também é importante desmonumentalizar relatórios, a fim de “não perder de vista o contexto, os autores e a sua posição na sociedade da época, assim como os seus interesses, para quem escreviam e porque escreviam os seus registros”. Ora, se estamos falando de uma Corte de Contas que dentro deste período de quatro anos de pesquisa teve seis conselheiros investigados por suspeita de corrupção, de um órgão que não divulgava nenhum processo administrativo, nem muito menos os seus anexos, na rede, que tinha sessões plenárias de julgamentos e apreciação reservadas, que não observava critérios de jurisprudência e entendimentos pátrios nas suas decisões, ficando ao sabor subjetivo do relator a condução da sua decisão, e que, para complementar, não observou parte dos escândalos apontados aos dois governadores, portanto, seus jurisdicionados, presos e condenados por crimes fiscais; realmente, Vasconcelos (2014) tem razão ao afirmar que é importante compreendermos o contexto em que estes documentos foram produzidos, por quem e para quê, a fim de que a sua desmonumentalização evidencie o que até este momento não era visível.

Koselleck (2014, p.19) defende ainda que, “à medida que o homem experimenta o tempo como um tempo sempre inédito, como um novo tempo moderno, o futuro lhe pareceria cada vez mais desafiador”. Refletindo sobre o objeto desta pesquisa, precisamos de tempo mais desafiador do que este? O cenário mudou e os sujeitos também. Será que a condução das atividades da Corte de Contas fluminense seguiu esse “caminhar”? Considera-se que estes desafios estão postos e que são consequências de experiências do passado, aprendizados, erros e omissões que permitiram conhecer, sentir e propor o que hoje se apresenta na atuação objeto desta pesquisa.

Frente às fiscalizações orçamentárias, patrimoniais, operacionais, financeiras e contábeis, a educação ganha um novo espectro para todos os Tribunais de Contas brasileiros, após a Resolução n. 3/2015 da Atricon. A criação e a implementação de orientações e padrões são justificadas pelo seu próprio tempo histórico, quando da origem e importância do surgimento dessas novas vinte diretrizes de controle externo, flagrantemente impulsionadas e advindas, logo em seguida, à aprovação do atual PNE/2014. Motivadas pelas também 20 metas e suas 254 estratégias, novas orientações passaram a servir como pressupostos deste novo modelo impulsionador de mudanças, quanto à forma de fiscalização e controle exercida pelos Tribunais de Contas do país.

Já a expectativa do que se espera avaliar das políticas públicas educacionais planejadas, aprovadas e executadas por meio das peças orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) traz para esta pesquisa relevante conteúdo de valor social e acadêmico. Ao selecionar as Prestações de Contas de Governo e as auditorias realizadas no período de 2015 a 2018, outros aspectos representativos se insurgem desse contexto do marco de *accountability* educacional para o controle externo, tornando evidente (mesmo que seja a evidência da ausência) o descumprimento das metas e finalidades atribuídas às políticas educacionais inseridas nos Programas de Governo e Ações Governamentais.

Outro aspecto que convém destacar é a não isenção dos documentos. Pelo contrário, observa-se sempre "uma decisão" em qualquer um deles, partindo "de alguém" que a toma" em determinado contexto" (de fiscalizar, validar ou comprovar um dado) e com uma "finalidade" definida. Constante, por exemplo, no próprio voto do conselheiro relator que autoriza o Plano Anual de Auditoria Governamental (PAAG) é possível observar quais auditorias foram definidas ordinariamente para serem realizadas (e, por sua vez, por exclusão, também aquelas que não serão), e, ainda, quais as recomendações e determinações foram geradas a partir das irregularidades e ilegalidades encontradas. Ou seja, mediante análise documental, fica demonstrado o que mais vale para cada momento, mesmo quando a decisão da sociedade é diversa e contrária. Logo, este é um exemplo onde fica claro que os documentos terminam corporificando a intenção da instituição.

Para Vasconcelos (2014, p. 37), "cumprida essa etapa, é importante voltar-se para a produção científica e bibliográfica realizada sobre o local e a época pesquisados, com o objetivo de conhecer o quadro social, político e econômico em que a história será contada". Logo, documentos oficiais, como relatórios escritos por dirigentes ou autoridades sobre o seu próprio trabalho, constituem fonte importante, uma vez que contém informações governamentais do período enfocado.

Normalmente, esses documentos têm como característica, embora por vezes manipulada, o levantamento de dados relativos à situação da instrução pública, fragmentos da memória instituída, com ênfase nas condições de oferta e demanda no período estudado (VASCONCELOS, 2014, p.40).

Assim, considerando o prisma da atuação do TCE-RJ, frente à política educacional e às práticas educativas fluminenses deste período, esta pesquisa ganha importância e se justifica historicamente inserida na Linha de Pesquisa "Instituições, Práticas Educativas e História" do Programa de Pós-graduação em Educação (Proped) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj), de onde se extrai:

Nucleando pesquisadores empenhados em refletir acerca do fenômeno da educação, na perspectiva da história, os estudos desenvolvidos no âmbito da linha de pesquisa voltam-se para objetos que atravessam a recente literatura especializada, recobrando objetos associados à história de diferentes tipos de instituições e de práticas educativas a elas correlatas. Imprensa pedagógica, história da profissão docente, *práticas educativas*, história da leitura e da escrita, história dos livros e manuais escolares, arquitetura escolar, das instituições, *das políticas educacionais*, dos saberes escolares, relações entre religião e educação, infância e família integram as temáticas que a linha de pesquisa investiga, objetivando ampliar o conhecimento da história da educação, bem como promover e estimular iniciativas voltadas para a preservação da memória da educação (PROPED, 2018. p. grifo nosso).

Dessa forma, perceber o momento em que vivem as Cortes de Contas e a própria sociedade educacional remonta a Koselleck (2014, p.16), quando este entende o tempo dentro de uma dinâmica de passado e futuro, bem observando que as dimensões conceituais são capazes de modelar a experiência histórica e que o surgimento da consciência temporal se dará com as categorias de “novo tempo”, “progresso” e “aceleração”, tal qual como os progressos "nas" e "das" fiscalizações educacionais, com alterações nos modelos e na ênfase a assuntos do “novo tempo” do controle externo.

Tendo como base a análise dos documentos coletados durante a pesquisa, procurou-se trazer elementos que evidenciaram o papel do TCE-RJ nos resultados das políticas públicas educacionais ao longo dos quatro anos de gestão (2015 a 2018). O procedimento de coleta de dados foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Sobre a pesquisa bibliográfica, Minayo (2000) ressalta a importância da prática disciplinada e sistematizada, através da realização de fichamentos e da concepção crítica, através da reflexão sobre a teoria e o objeto de pesquisa, sendo relevante a amplitude, diante do vasto e complexo volume de dados e informações produzidas cientificamente sobre o tema. Destaca-se, neste caso, a capacidade de articulação com a realidade, dado que todo objeto de pesquisa não surge da espontaneidade, mas de uma demanda concreta atravessada por um tempo histórico. E, sem dúvida alguma, pode-se dizer que um dos maiores desafios encontrados no decorrer desta pesquisa foi a seleção do que analisar, em busca das respostas pretendidas, além da coleta e tratamento de um grande volume de informações presentes em todos os documentos que compõem o *corpus* documental. Sobre os obstáculos, quando da análise dos dados, Minayo (2000) acrescenta:

Pesquisadores costumam encontrar três grandes obstáculos quando partem para a análise de dados recolhidos no campo [...] O primeiro deles [...] “ilusão da transparência” [...] O segundo [...] sucumbir à magia dos métodos e das técnicas [...] O terceiro [...] é a dificuldade de se juntarem teorias e conceitos muito abstratos com os dados recolhidos no campo. (MINAYO, 2000, p. 197).



Esta pesquisa teve ainda, como forma de coleta de dados, documentos empíricos, como: periódicos, livros, artigos científicos, bancos de Teses e Dissertações postadas no acervo da Capes. Já o *corpus* de base documental utilizado foi acessado diretamente do portal eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e do Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro (Siafe-Rio). Minayo (2000) esclarece que a internet não chega a ser uma técnica de pesquisa, é apenas um recurso, uma base para coleta com a qual podemos levantar conteúdos para serem analisados, como foi o caso.

Dentre os principais itens observados na metodologia empregada, destaca-se a execução orçamentária da Função de Governo Educação (mediante análise sistêmica de todas as estruturas estaduais envolvidas), com foco no órgão Secretaria de Estado de Educação (Seeduc) e suas três Unidades Orçamentárias (UO) (a própria Secretaria de Estado de Educação, o Departamento Geral de Ações Socioeducativas (Novo Degase) e o Conselho Estadual de Educação (CEE-RJ)), além dos processos administrativos referentes às Prestações de Contas de Governo entregues ao TCE-RJ e às auditorias realizadas por ele (com os seus papéis de trabalho<sup>3</sup>) durante o período selecionado (2015 a 2018). Assim, compreende-se que os documentos fazem parte da expressão de um momento histórico marcado pela atuação e consciência humana.

Sobre a execução orçamentária das despesas públicas necessárias à consecução dos objetivos das políticas educacionais, além da base de dados extraída do Sistema Siafe-Rio, referente aos exercícios de 2015 a 2018, as consultas realizadas ao TCE-RJ que envolveram a Função de Governo Educação acompanham a coleta, bem como os Relatórios de Atividade do órgão, as Prestações de Contas das Unidades Escolares divulgadas pela Seeduc, as Portarias Interministeriais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), relatórios de auditorias de outros Tribunais de Contas do Brasil, manuais técnicos do Sistema de Controle Externo do país, normativos e documentos emitidos pela Atricon e pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), entre outros. No Quadro 3, a seguir, consta toda a relação dos documentos que compõem a base documental analisada.

Quadro 3 - *Corpus* documental da pesquisa

Fonte	Objeto	Documentos
Auditorias Governamentais	Auditorias realizadas pelo TCE-RJ entre 2015 e 2018.	Processo TCE-RJ 205.219-9/2016
		Processo TCE-RJ 102.823-4/2017
		Processo TCE-RJ 107.863-7/2016
		Processo TCE-RJ 104.839-7/2017
		Processo TCE-RJ 105.853-6/2017

<sup>3</sup> Espécies de anexos que subsidiam a opinião do auditor durante a execução da auditoria, como, por exemplo: documentos coletados, questionários aplicados, entrevistas realizadas, relatórios fotográficos, entre outros.

Quadro 3 - *Corpus* documental da pesquisa

Fonte	Objeto	Documentos
		Processo TCE-RJ 103.887-7/2017
Contas de Governo	Prestação de Contas de Governo (CG) prestadas ao TCE-RJ e referentes aos exercícios de 2015 a 2018.	CG 2015 Processo TCE-RJ 102.203-6/2016
		CG 2016 Processo TCE-RJ 101.576-6/2017
		CG 2017 Processo TCE-RJ 113.304-9/2018
		CG 2018 Processo TCE-RJ 101.949-1/2019
Atricon	Documentos elaborados pela Atricon, em relação à atuação dos Tribunais de Contas.	Resolução Nº 3/2015 Diretrizes Educação
		Portaria Nº 17/2018 Comissões Temáticas Educação
		QATC Portaria-Atricon-04-2015-Comissão QATC -MMDTC
		Marco de Medição de Desempenho do TC QATC
		QATC MMD TC Documento Base 2017
		Estatuto Atricon 2018-2019
		Plano-Estratégico-Atricon-2018-2023
Resolução Atricon 01/2019 - Aprova Manual MMD-TC		
IRB	Documentos elaborados pelo IRB, acerca das Normas Internacionais de Auditorias aplicadas ao Setor Público, da condução e das diretrizes de Controle Externo para os Tribunais de Contas.	Relatório-Comissão Técnica Educação IRB
		Nbasp 100 - Princípios Fundamentais
		Nbasp 200 - Auditoria Financeira
		Nbasp 300 - Auditoria Operacional
		Nbasp 400 - Auditoria De Conformidade
		Nbasp 1
		Nbasp 2
		Comitês Técnicos IRB
		Estatuto IRB
		IRB Planejamento-Estratégico-2018-2022
		IRB Ações PNE
		IRB Anuário IEGE
		IRB TC Educa
Infocontas		
TCE-RJ	Demais documentos do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro: Lei Orgânica, Regimento Interno, Planejamento Estratégico (2016-2019), Atos Normativos, Deliberações, Súmulas, Carta de Serviços e Plano Diretor de TI (2017-2019).	Manual de Auditorias TCE-RJ
		Manual Controle Interno
		Lei Orgânica do TCE-RJ
		Regimento Interno do TCE-RJ
		Questionário IRB no TCERJ <i>Compliance</i>
		Plano Estratégico 2016-2019
		Carta TCE +Educação
		TCERJ +Educação Resultados
		TCERJ CTO
		Manual IEGM Ciclo 2017
		Matrizes de Planejamento, de Achados e de Responsabilização
		Súmulas e Consultas - FG Educação
		Papéis de Trabalho
Rede Indicon	Documentos compartilhados sobre a construção, elaboração e validação do IEGM para 2017, 2018 e 2019.	Documentos de Validação do IEGM 2017, 2018 e 2019
TCU	Documentos de orientação, auditorias, cartilhas e demais publicações de governança elaborados entre 2015 e 2018.	Auditoria Orçamento Educação
		Auditoria FIES
		OCDE TCU
		TCU PNE Acompanhamento
		TCU Relatório FiscEducação
		Cartilha de Relato Integrado
Plano de Controle Externo e de Diretrizes TCU		

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Com exceção dos documentos relacionados ao planejamento e execução orçamentária (demonstrados no rol de documentos orçamentários da educação fluminense no Apêndice “O percurso metodológico e o uso dos softwares Mendeley, Webqda e Tableau Desktop”), o Quadro 3 apresenta a base estruturante de análise desta pesquisa, adotando documentos que referenciam os conceitos relativos à *Accountability* Educacional (e seus termos: prestação de contas, responsabilidade, responsividade e transparência) e *Sharing Control* (e seus termos: Rede de Controle, cooperação, colaboração, integração, governança, compartilhamento e auditorias coordenadas).

O rigor devido, com o qual o *corpus* documental e o percurso metodológico foi impresso à análise das codificações das informações referentes à atuação do TCE-RJ e da execução das políticas educacionais, baseadas em Bardin (2011), contou com as vantagens e desvantagens, quanto à opção de utilização, das ferramentas tecnológicas: Mendeley (software gerenciador de referências bibliográficas e documentais); *Web Qualitative Data Analysis* (WebQDA) (software de análise qualitativa de dados); e Tableau Desktop (software de *Business Intelligence* para análise quantitativa de dados). Este caminho metodológico resultou, deste modo, em um apêndice, como contributo aos leitores sobre o marco teórico desses tratamentos de dados, a respeito das recentes instrumentalizações, nas perspectivas de Costa (2018, 2016 e 2014), Amado (2018), Bazeley (2007), Gibbs (2002) e Neri de Souza (2010).

Destaco que a abordagem teórica trouxe também a caracterização do sistema de controle externo do país, mostrando o contexto socio-histórico de sua criação, origem, localização, tipologias, competências constitucionais e funções. Nesse percurso, a revisão da literatura identificou as principais ações, projetos e estratégias de fiscalização, além das novas ferramentas que trouxeram padronização para as Cortes de Contas. Está embasada, além de Lima (2017), Jacobi (2017), Willeman (2018), Freitas (2018), Rosanvallon (2015), Iocken (2018) e Costa (2017), em informações e dados retirados dos portais eletrônicos do TCE-RJ, do IRB, da Atricon e da Rede Nacional de Indicadores (Indicon), assim como documentos elaborados por eles, dentre atos normativos, manuais, deliberações e relatórios técnicos.

Nesse sentido, a fim de responder o problema da pesquisa, tratou-se de abordar o papel desempenhado pelo órgão no processo de elaboração e implementação das políticas públicas educacionais, especialmente em relação à evolução dos instrumentos de controle que favorecem o acompanhamento e monitoramento das metas das políticas educacionais. Detalhou-se ainda quem são os atores individuais e coletivos que fazem parte dessa rede de controle, destacando-os, de acordo com a perspectiva autônoma defendida pelo ex-ministro do Supremo Tribunal

Federal (STF) Carlos Ayres de Brito, enquanto instituições fundamentais para a defesa do princípio republicano<sup>4</sup>.

No campo da fiscalização da educação, a pesquisa conceituou os pressupostos do problema dessa investigação: *Accountability* Educacional e *Sharing Control*; além de alinhar as concepções existentes sobre elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, com suas classificações, indicadores e perspectivas voltadas para o âmbito da atuação dos órgãos de Controle Externo. Para isso, identificou quais seriam as possíveis fiscalizações dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e as dimensões de controle externo educacional a serem realizadas pelo TCE-RJ, por meio de pesquisas bibliográficas e documentais, junto ao orçamento público do Estado do Rio de Janeiro, com o propósito de mapear quais as políticas educacionais do período e o seu comportamento ao longo dos anos. Os principais teóricos que fundamentaram este capítulo foram: Brooke (2008), Bovens (2007), Najjar (2016), Menezes (2017), Carvalho (2011), Barroso (2006), Secchi (2016), Janussi (2011), Cavalcante (2016), O'Donnell (1998), Matias-Pereira (2017), Vasconcelos (2014), Giacomoni (1994), Amaral (2012), Abraham (2018), Bliacheriene (2016) e Almerindo (2009, 2016).

Para demonstrar quais os números que refletem a Rede Estadual de Ensino fluminense e como eles têm evoluído, em relação à realização das políticas públicas educacionais, foram analisadas fiscalizações promovidas pelo TCE-RJ e a execução orçamentária dos Programas de Governo e Ações Governamentais da Educação Básica, frente às entregas correspondentes dos compromissos assumidos.

No que se refere aos principais benefícios esperados com a utilização das diretrizes da Resolução n. 3 de 2015 da Atricon, aderida pelo TCE-RJ e por todos os Tribunais de Contas do país, além de tentar prever quais os impactos desse novo modelo de fiscalização na diminuição das desigualdades e do acesso público à educação, no que diz respeito à atuação geral do TCE-RJ no campo da Educação Pública, as principais ilegalidades e irregularidades encontradas, bem como as recomendações e determinações exaradas foram o foco. Para isso, estudou-se a presença, a influência e a mediação do TCE-RJ junto à Seeduc, por meio da análise da seleção de auditorias realizadas no período e da forma como o órgão tem se relacionado com outras instâncias de controle, adotando ou não boas práticas, ferramentas ou orientações temáticas.

---

<sup>4</sup> Para o professor José Afonso da Silva (2005), o princípio republicano está relacionado à forma de governo - maneira como se dá a instituição do poder na sociedade e a relação entre governantes e governados, elucidando a questão sobre quem deve exercer o poder e como este se exerce. Encontra-se insculpido no parágrafo único do art. 1º da CRFB/1988 – “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Inseridos nesse contexto, os conceitos que orientam a atuação dos Tribunais de Contas nas fiscalizações educacionais ainda são um desafio, pois modificaram a forma de se planejar e executar as suas funções, impactando tanto o corpo técnico (aquele que age) quanto a comunidade educacional (aquela que reage), em relação às novas práticas.

Em razão do meu ofício, por ser Auditora de Controle Externo e exercer minha função fiscalizatória em um Tribunal de Contas, comecei a me questionar, mediante auditorias realizadas, sobre a atuação específica destes órgãos de controle, no que se refere às políticas públicas educacionais, especificamente, indagando-me até onde esta atuação deveria ser especializada ou não. Sem falar na eficácia, eficiência, atualização e tantos outros aspectos materiais e formais dos moldes investigativos.

Entendo que parte da minha inquietação existe por ter me deparado algumas vezes com fiscalizações necessárias que deveriam ter sido feitas, mas que nunca foram; assim como, por não perceber em outras já realizadas (poucas) qualquer efetividade na sua consecução, ou seja, no sentido de “não” gerarem nenhum impacto social, na minha perspectiva.

Eu mesma já percorri diferentes municípios, de São Gonçalo a Varre-Sai, com vistas a auditar aspectos educacionais dos mais diversos possíveis, desde a alimentação escolar até o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), da validação de matrículas até a fiscalização da infraestrutura básica, da verificação das medidas de valorização do magistério até a oferta de Educação Especial, e o espectro de atuação só aumenta. “A educação é assim mesmo”, costumamos dizer no Tribunal, “um mundo”. Para mim, um mundo que fascina, instiga e desafia. E, dentro “desse mundo”, alguns objetos auditados tendem a gerar mais resultados para aquele que está na ponta, ou seja, para o próprio aluno.

Um recorte de minha história de vida pessoal, além da profissional já mencionada, compõe e reforça a justificativa que também me impulsionou para a realização do presente estudo. Filha de mãe professora universitária da área da educação e aluna do Ensino Fundamental da rede pública municipal cearense de uma pequena cidade chamada Quiterianópolis<sup>5</sup>, onde cursei a 6ª série na escola referenciada na Figura 1. Àquela ocasião minha mãe coordenara um projeto rural denominado Núcleo de Apoio Terra Nossa no 15º Centro Regional de Desenvolvimento da Educação. Antes disso já tinha sido aluna da rede municipal de Tauá (Ceará), de Mossoró (Rio Grande do Norte) e da cidade do Crato (Ceará).

---

<sup>5</sup> Em 2019 com menos de 20.000 habitantes.

Figura 1 - Escola Roberto Antunes de Freitas em Quiterianópolis/CE



Fonte: Acervo da autora, 2019.

Embora tenham sido tempos difíceis, muitos foram os aprendizados ao vivenciar a dura realidade educacional do sertão nordestino. Diante de todos os percalços como aluna e filha de professora pesquisadora e gestora, hoje posso dizer que me sinto prova viva de que apenas por meio da educação as pessoas podem ter melhores oportunidades e com isso se destacarem em suas vidas.

Ainda sobre a forma como percebo a educação, não posso deixar de mencionar o legado do meu avô paterno, Joaquim Arnóbio Tomaz, muito pobre na sua juventude e, no momento em que concluo esta pesquisa, com noventa e sete anos. Ele que sempre priorizou os estudos, ensinou-nos a respeitar e valorizar a nossa educação e conseguiu formar todos os seus sete filhos com muito sacrifício: quatro médicos, um advogado, um engenheiro e uma dentista. É bem verdade, o valor à educação sempre esteve presente na nossa família. Ouso dizer, o maior de todos os valores. Bastava que alguém sentasse à frente de uma televisão que ele logo disparava: “vai ler, menino! Isso aí não tem futuro!”.

Passados muitos anos das minhas primeiras experiências educativas, já Auditora de Controle Externo, inscrevi-me no Proped da Uerj, referência em 2019 com nota 7 (sete) pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Meu objetivo pessoal era o de conhecer mais, especializar-me e agregar valor à função que exerço e acredito. Além disso, poder contribuir, no exercício da minha atividade, com propostas de soluções mais técnicas e fundamentadas para os problemas educacionais, compreendendo a educação pelos olhos de quem está deste lado, seja ele professor, gestor ou aluno. Por consequência, também é natural que o conhecimento adquirido seja transmitido para outros profissionais da educação

que, um dia, em auditoria, demonstraram desconhecer, por completo ou mesmo parcialmente, as atividades desempenhadas pelos Tribunais de Contas e os números dos gastos públicos. Essa troca sempre foi muito significativa e valiosa. Acredito ainda na capacitação e esclarecimento dos meus pares, aqueles que atuam em auditorias educacionais, sobre a importância, o tamanho e a complexidade dos temas que envolvem a Educação Básica em nosso estado, requerendo por parte de quem fiscaliza, no mínimo, empatia para “sentir” os problemas que afligem o entorno de uma sala de aula e de quem ali se encontra.

No contexto da Administração Pública, a forma como o governo aplica as verbas já não é um assunto restrito a um pequeno grupo de pessoas e tem sido cada vez mais alvo de debates, avaliação e controle por toda a sociedade. Qualquer indivíduo sensato busca o equilíbrio econômico e financeiro, o controle dos gastos em relação a quanto se ganha, de acordo com a sua capacidade de pagamento ou assunção de dívida. Planejar, executar, controlar e avaliar são conceitos basilares necessários para a consecução de metas predefinidas no rol de qualquer planejamento, para a redução dos riscos, perdas ou prejuízos desnecessários em toda gestão responsável.

Intuitivamente, controlar está associado à verificação de alguma atividade que foi, está sendo ou será realizada, respectivamente, conhecidos como controle “a posteriori”, “*pari passu* ou concomitante” e “prévio”. Àquele que fiscaliza importa confrontar se a efetivação das despesas e das políticas públicas está de acordo com o planejado e se as leis foram respeitadas, dentre outros aspectos auditáveis. Torna-se implícito, assim, que o controle seja exercido para o bem do objeto final em questão, realizado por quem for, próprio executor ou outra pessoa alheia ao órgão que desempenha a função fiscalizada. O importante é que haja a validação e a mensuração dos atos praticados, especialmente para verificação se estão em consonância ou não com a lei e o fim público.

No mesmo sentido, compreender o papel dos Tribunais de Contas, frente à Função de Governo Educação<sup>6</sup>, requer o entendimento sistêmico de todas as suas atribuições constitucionais e legais, além de comparar como os demais órgãos de controle pautam as suas linhas de ações, para que não ocorram excessos ou mesmo sobreposições.

---

<sup>6</sup> Conforme definição contida na Portaria MOG nº 42/1999, as despesas públicas são classificadas por áreas de alocação do orçamento público denominadas Funções de Governo. No total são 28 funções e 109 subfunções (parte da área maior do gasto público, em respeito ao inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320/1964. Nesta normativa constam ainda as definições de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais, abordados de forma mais aprofundada no capítulo “3.3. A Avaliação das Políticas Públicas Educacionais e a Governança Orçamentária”.

É, portanto, saudável compreender e diferenciar como as instituições operam. Quer sejam Tribunais de Contas ou mesmo outros órgãos de controle, como, por exemplo, Sistemas de Controles Internos, Ministérios Públicos e Conselhos de Políticas Públicas, todos, de uma forma ou de outra, contribuem para que ao final a sociedade receba a prestação do serviço que tanto espera. Além destes, instâncias orientadoras da atividade de controle externo, criadas a partir de 1973 e 1992, respectivamente, passaram a fortalecer novos modelos de atuações nas fiscalizações educacionais, buscando o aperfeiçoamento constante e a integração dos Tribunais de Contas do Brasil: o IRB e a Atricon.

De forma generalizada, estruturas básicas de controle podem ser aplicadas a qualquer tipo de sistema, seja ele interno ou externo, público ou privado. Fato é, o uso desses sistemas garante o cumprimento de metas estabelecidas nas Políticas de Estado, via definição clara dos objetivos pretendidos pelos Programas de Governo; que estão inseridos operacionalmente no planejamento das despesas públicas, por meio dos Programas de Trabalho. Estes, por sua vez, envolvem práticas necessárias para o atingimento das finalidades de interesse público.

Quanto ao objeto deste estudo, especialmente, destacam-se as fiscalizações realizadas pelo TCE-RJ sobre as naturezas das Políticas Públicas Educacionais presentes nos Programas de Governo (PG) da Secretaria de Estado de Educação (Seeduc) e suas Ações Governamentais (AG) destinadas ao cumprimento dos direitos e deveres da Educação Básica<sup>7</sup>, elencadas no Quadro 4:

Quadro 4 - Políticas Públicas Educacionais da Rede Estadual de Ensino

PG	Programa de Governo	Ação	Ação Governamental
0002	Gestão Administrativa	8376	Manutenção do Conselho Estadual de Educação
0150	Educação Inclusiva	1833	Incentivo à Frequência Escolar Pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão I
		1840	Incentivo à Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão II
		1844	Promoção da Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão I
		1845	Promoção da Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão II
		1846	Incentivo à Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão III
		1847	Incentivo à Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão IV
		1848	Incentivo à Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão V
		1849	Incentivo à Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão VII

<sup>7</sup> Importante destacar que os conceitos de Política de Estado, Programa de Governo e Programa de Trabalho não se confundem. Tais nomenclaturas são adotadas nesta pesquisa, em razão do tempo da sua elaboração, da finalidade a que se destinam e do modo como são executadas as políticas públicas. O primeiro termo, com prazo de vigência superior a um mandato eletivo de quatro anos, regra geral por 10 anos, objetiva atender o anseio pela solução de problemas sociais que ultrapassam uma localidade ou região; o segundo, com duração de quatro anos, encontra-se inserido no Plano Plurianual, planejamento estratégico do Estado, com metas definidas, diretrizes e objetivos a serem alcançados; e o último, vinculado à concepção de planejamento operacional, presente na Lei Orçamentária Anual, possui validade de um ano e torna possível a execução das despesas necessárias.



Quadro 4 - Políticas Públicas Educacionais da Rede Estadual de Ensino

PG	Programa de Governo	Ação	Ação Governamental
		1852	Incentivo à Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão VI
		2313	Educação para Públicos Especiais
		2339	Educação para Pessoas com Deficiência
0152	Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino	2028	Suporte à Autonomia Financeira de Unidades Escolares
		2033	Apoio Suplementar à Educação Básica
		2192	Apoio aos Serviços Educacionais
		2229	Oferta de Transporte Escolar
		2299	Fornecimento de Serviços de Utilidade Pública em Unidades Escolares
		2421	Oferta de Nutrição Escolar
		2943	Reforço De Orçamento Para Transporte Escolar Na Região Do Médio Paraíba
0300	Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado	2696	Valorização do Desenvolvimento Profissional
		A492	Mapeamento para concessão de Bonificação por Resultados
0301	Excelência na Qualidade do Processo de Ensino-Aprendizagem	1052	Ampliação da Educação Integral e Educação em Tempo Integral
		2244	Incentivo à Conclusão do Ensino Médio - Renda Melhor Jovem
		2312	Realização de Atividades Extracurriculares
		2318	Aprimoramento e Efetividade do Ensino Público
		2691	Avaliação do Sistema Educacional do ERJ
		2693	Correção do Fluxo Escolar
0303	Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física da Rede	1546	Ampliação da Rede e Melhoria da Infraestrutura
		1676	Reequipamento de Unidades Escolares
		1835	Aquisição de títulos para Biblioteca Escolar
		2179	Aperfeiçoamento e Manutenção da Infraestrutura Tecnológica
		2935	Aumento Do Número De Unidades Escolares Reequipadas Pela Seeduc
		3989	Reforma Da Rede Estadual De Ensino
		3990	Reforma Do Ciep 228 - Darcy Vargas
		3991	Reforma Do Ciep Brizolão 218 Ministro Hermes Lima
		3992	Reforma Da Escola Estadual Prof. Norma Toop Uruguay
		3996	Reequipamento E Aquisição De Materiais Para Ciep Itatiaia
		3999	Reforma Do Colégio Estadual República Italiana No Município De Porto Real
		5493	Construção De Quadra Poliesportiva Coberta Colégio Estadual Pedro Braille Neto
		5494	Reforma Escola Técnica Estadual Agrícola Antonio Sarlo
		5495	Reforma Do Colégio Estadual Dr. João Maia Em Resende
		5496	Reforma Do Colégio Estadual Oliveira Botelho Em Resende
5497	Reforma Do Liceu De Humanidades De Campos		

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Inserida, no momento do início desta pesquisa, na Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais (CTO)<sup>8</sup> do TCE-RJ, mais exatamente no Núcleo da Educação, comecei a observar um movimento diferente, desde a publicação da Lei n. 13.005/2014 que criou o PNE/2014, no que diz respeito à forma de atuação e modelos fiscalizatórios educacionais adotados por outros Tribunais de Contas.

<sup>8</sup> Atualmente Coordenadoria de Auditorias Temáticas (CTE).

Além dos diferentes objetos auditados e da preocupação maior em se planejar a avaliar riscos com antecedência, a seleção pormenorizada do escopo da auditoria e das amostras sofreram alterações consideráveis e passaram a ser cada vez mais frequentes nos dias laborais das Cortes de Contas, como também é denominada esta casa.

Assim, é provável que a Resolução n. 3 de 2015 elaborada pela Atricon tenha sido a grande responsável por estas mudanças implementadas nas fiscalizações desta área. Originada após a assinatura da Portaria n. 3 de 2015 pelo presidente da Atricon à época, o conselheiro Valdecir Pascoal do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), criou-se a Comissão Temática responsável pela elaboração das diretrizes de Controle Externo, coordenada pela Conselheira Marisa Serrano do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (TCE-MS). Diretrizes estas que passariam a orientar os Tribunais de Contas do Brasil na fiscalização da aplicação dos recursos públicos em educação, especialmente quanto ao cumprimento das metas do PNE/2014. Neste momento, o olhar começou a sair do balanço contábil e foi para a sala de aula.

Cedida ao órgão Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP-RJ), no momento em que encerro esta pesquisa, destaco a importância do controle compartilhado, colaborativo e cooperativo<sup>9</sup> entre instituições que defendem o direito à educação pública e de qualidade, ou mesmo entre estas e a sociedade. Atuando em outras frentes, mas ainda na fiscalização da Educação Básica, exerço minhas atividades no Laboratório de Análise de Orçamentos e de Políticas Públicas (LOPP/MP-RJ) e no Grupo de Apoio Técnico Especializado (GATE/MP-RJ) deste órgão, certa de que o momento de crise exigiu uma mudança de comportamento das instâncias de controle, em prol de uma postura mais resolutiva frente às demandas essenciais, aos riscos de perdas, à corrupção e à negligência humana. Organismos<sup>10</sup> passaram a se unir para trocar conhecimentos e compartilhar práticas exitosas, em busca do “não-erro”, da “não-fraude” e do “não-desvio”<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Quanto a estes termos, os “3 Cs” (controle compartilhado, colaborativo e cooperativo) se vinculam à ideia de controle e são relevantes, quando o que se pretende alcançar está em níveis muito acima da atuação de um único órgão. Notoriamente, a partir do momento em que há a possibilidade de cessão de servidores, por exemplo, instrumentaliza-se a troca de informações e a capacitação de outros órgãos (via compartilhamento de conhecimento), com o propósito de contribuir para com a realização de finalidades comuns, alinhando tempo, recursos e objetivos (por meio da colaboração), mesmo que surja uma nova atividade com natureza diversa daquela do órgão de origem, estarão presentes a iniciativa e a disposição para contribuir (cooperação).

<sup>10</sup> O termo “organismo” adotado refere-se a qualquer órgão, autarquia, fundação, empresa pública, sociedade de economia mista, conselhos profissionais, organizações sociais e outras entidades de natureza pública dos três poderes e das esferas federal, estadual e municipal.

<sup>11</sup> De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU) e com base na norma ISA 240 da *International Auditing and Assurance Standards Board* (Iaasb), organização internacional sem fins lucrativos que publica normas internacionais de auditoria e asseguração, fraude é um “ato intencional praticado por um ou mais

Diante destes aspectos, esta pesquisa tem como tema a atuação dos Tribunais de Contas, enquanto órgãos de controle externo autônomos, em especial o de fiscalizador e controlador da Função de Governo Educação e do cumprimento das políticas públicas educacionais pelos poderes nacional, regionais e locais. O presente estudo delimita-se ainda no recorte temporal das análises das prestações de contas apresentadas e amostra de auditorias realizadas entre 2015 e 2018, como mencionado inicialmente, a partir do marco normativo da Resolução n. 3 de 2015 da Atricon, pelo TCE-RJ na Rede Estadual de Ensino fluminense.

Essa orientação traz uma nova realidade pretendida como uma função a ser exercida pelos órgãos de controle, onde se tem superada a mera análise contábil-documental e se pretende aferir novos parâmetros, atribuições, valores, práticas e resultados que sinalizem a real situação das políticas públicas educacionais. Em contraponto ao modelo anterior de Estado provedor, o ajuste das instituições ao atual modelo de Estado articulador<sup>12</sup>, onde a co-gestão do cidadão passa a ser elemento da Administração Pública em todas as etapas do processo, faz com que este não seja apenas um usuário dos serviços, mas que se torne também um co-criador das políticas públicas. Contudo, não apenas. Também será co-executor, co-avaliador e co-controlador. E é nesse âmbito de questionamentos que se delinea o problema do presente estudo: De que forma a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, frente aos pressupostos normativos de *Accountability*<sup>13</sup> Educacional e *Sharing Control*, permite a verificação do cumprimento das políticas públicas da Educação Básica?

---

indivíduos, entre gestores, responsáveis pela governança, empregados ou terceiros, envolvendo o uso de falsidade para obter uma vantagem injusta ou ilegal”. Para as normas inseridas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), significa também ato intencional de omissão ou manipulação de transações, adulteração de documentos, registros e demonstrações contábeis. O erro se distingue da fraude pela não-intenção do cometimento, descrito pela norma NBC T 11 como “ato não-intencional na elaboração de registros e demonstrações contábeis, que resulte em incorreções deles, consistente em: a) erros aritméticos na escrituração contábil ou nas demonstrações contábeis; b) aplicação incorreta das normas contábeis; e c) interpretação errada das variações patrimoniais. Já o desvio ocorre quando o recurso toma um destino fraudulento, caracterizando um modelo reativo por parte da Administração Pública denominado *Government Accountability Office* de *pay-and-chase*. Nessa situação, primeiro ocorre o gasto e só depois de comprovada a fraude é que se persegue o ressarcimento do dano. “O objetivo do controle preventivo é reduzir o *chase* até o limite em que o esforço e o custo da prevenção se equiparem ao potencial de perda” (BRASIL, 2018, p.34).

<sup>12</sup> Entende-se por Estado-articulador aquele inserido em uma sociedade de intervenção pública, conceito defendido por Castells (1999) de uma ação estatal que se insurge de forma singularizada ou mesmo combinada com outras forças de transformação social. O Estado-articulador estaria voltado para a mediação dos interesses sociais (SANTOS, 1998) e o Estado-provedor para aquele que provê diretamente a prestação do serviço público.

<sup>13</sup> Tema inglês recorrente de publicistas brasileiros, o *accountability* é recente no vocabulário político brasileiro. De origem inglesa é associado, frequentemente, à transparência, à prestação de contas e à responsabilização. Vieira (2005, p. 605-626), em uma revisão da bibliografia destinada a este tema, identificou os seguintes significados: “a) pode ser compreendido como responsabilidade objetiva ou a obrigação de responder por algo; b) pode também expressar uma capacidade de resposta e possibilidade de punição; nesta última acepção, supõe a existência de poder e a necessidade de seu controle”. *Accountability*, portanto, é um termo utilizado em referência às políticas públicas e que para alguns autores, vincula-se à ideia de governança e de controle social sobre o Estado.

Essa reflexão apontou para o objetivo geral desse estudo, qual seja, avaliar o momento histórico de atuação do TCE-RJ para o exercício da fiscalização da educação pública fluminense, a partir desses novos pressupostos (*Accountability* Educacional e *Sharing Control*) apresentados pela Resolução n. 3 de 2015 da Atricon. Do mesmo modo, para se poder cumprir este objetivo, outros emergiram, os específicos. O primeiro deles pretendeu apresentar a origem, espécies, competências e funções dos Tribunais de Contas, além de demonstrar a evolução das atividades de controle externo, quanto ao cumprimento das metas do PNE/2014, destacando o objeto da pesquisa, ou seja, a atuação do TCE-RJ e a sua relação com a Rede Estadual de ensino fluminense; desenvolvido por meio do primeiro capítulo intitulado “Tribunais de Contas: possibilidades de atuação”. O segundo dos objetivos específicos foi conhecer os novos pressupostos das normas e procedimentos destinados ao exercício do Controle Externo, bem como de Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas Educacionais (AOPPE), especialmente na modalidade *ex-post*, a fim de observar qual o Grau de Exequibilidade (GExpPE) e de Eficácia das Políticas Públicas Educacionais (GEPPE). Para tanto, “*Accountability* Educacional e *Sharing Control*: a (re)valorização da educação” constituiu o capítulo onde este propósito foi atingido. No objetivo específico que tem o propósito de dimensionar e conhecer todas as políticas executadas pela Rede Estadual de Ensino, no período compreendido entre 2015 e 2018, buscou-se demonstrar as apreciações realizadas pelo TCE-RJ, os seus achados e encaminhamentos, bem como os números da Função de Governo Educação, observando: i) quem realizou as políticas educacionais; ii) em quais áreas; e iii) com quais objetivos e finalidades. Assim, além de apresentar as contas que contam a educação fluminense, o capítulo “Estamos no caminho certo?” verificou também os limites da educação, as destinações das suas Fontes de Recursos e as recentes mudanças na interpretação de como este percentual é calculado.

Por fim, de forma propositiva, a conclusão elenca quais seriam as boas práticas de sustentabilidade orçamentária sugeridas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em relação às práticas e resultados já identificados, assim como os benefícios gerados pelo controle compartilhado no cumprimento das metas das políticas educacionais. Finaliza, então, com análises dos atos praticados pelo TCE-RJ, em consonância ou dissonância com os marcos teórico-normativos presentes nos pressupostos desta pesquisa. Aponta, além disso, quais as principais carências verificadas na atuação da Corte de Contas fluminense, acerca das 20 diretrizes de controle externo educacionais presentes na Resolução n. 3/2015 da Atricon, que beneficiam especialmente à comunidade educacional da Rede Estadual de Ensino.

## 1 O PERCURSO METODOLÓGICO E O USO DOS SOFTWARES MENDELEY, WEBQDA E TABLEAU DESKTOP

Uma evidência que foi triangulada é mais confiável.

*Robert E. Stake*

O percurso adotado por esta pesquisa parte da estruturação da base de dados bibliográfica e documental, buscando a codificação necessária para análise e conclusão do problema de pesquisa. Com um viés quali quanti, identifica as políticas públicas educacionais presentes nas peças orçamentárias e na sua própria execução de despesas públicas, verificando a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro nas fiscalizações educacionais, de acordo com os novos pressupostos de *Accountability* Educacional e *Sharing Control*.

Mainardes (2016) defende que antes de adentrar no campo da pesquisa em si, é importante conhecer o método utilizado para além da técnica e a sua relação com a epistemologia e a metodologia da pesquisa. Assim, “em uma pesquisa, não basta escolher os instrumentos, recursos e procedimentos relacionados com o processo da investigação” (LIMA; MANINI, 2017, p.64), é necessário compreender quais as teorias empregadas e como estas foram aplicadas, visto que “na literatura científica, vê-se muitas discussões a respeito da pesquisa qualitativa com o uso de softwares para apoiar o processo, mas pouca apresentação que detalha os processos metodológicos e técnicas usadas” (LIMA; MANINI, 2017, p.64).

As reflexões teórico-metodológicas relacionadas com a presente pesquisa qualitativa e quantitativa correlacionam-se com um processo prático de investigação e busca, em prol de: i) contribuir com a organização do *corpus* documental e teórico via utilização de software gerenciador de referências (Mendeley); ii) apresentar os aspectos orientadores para a escolha, uso, apresentação e medição dos resultados atingidos por cada uma das políticas educacionais e seus órgãos responsáveis, mediante cálculo e cruzamento de dados com o auxílio dos softwares de investigação qualitativa (WebQDA) e quantitativa (Tableau Desktop); iii) utilizar mapas mentais enquanto técnica de apoio para se chegar aos descritores e codificadores do *corpus* documental; iv) demonstrar o trajeto teórico-metodológico empregado desde a coleta, o tratamento, a análise e a demonstração dos resultados (LIMA; MANINI, 2017).

### 1.1 O corpus documental e a metodologia

O recorte temporal se ateve ao período de 2015 a 2018, considerando a execução orçamentária do Órgão Seeduc e suas Unidades Orçamentárias (UO), bem como as auditorias com relatórios de fiscalizações votados neste prazo, as Contas de Governo apreciadas, os

manuais técnicos elaborados, atos normativos publicados e atuações dos órgãos que compõem a Rede Nacional de Informações Estratégicas para o Controle Externo<sup>14</sup> no país, estabelecida em 2013, mediante acordo de cooperação técnica entre as instituições partícipes, para o intercâmbio de dados e de conhecimentos, por meio das unidades de informações estratégicas, com o objetivo de proporcionar o aumento da eficiência das ações de controle externo, em conformidade com o previsto no art. 37 da CRFB/88.

O tempo de abrangência estipulado para esta pesquisa levou em consideração o tempo decorrido de uma gestão estadual (4 anos), sendo relevante observar a criação, definição, implementação e execução orçamentária e controle das políticas educacionais do período, envolvendo dois Planos Plurianuais (2012-2015) e (2016-2019) com seus Programas de Governo (e seus objetivos) e suas Ações Governamentais (com suas finalidades).

Outro motivo para escolha desses anos diz respeito à necessidade de tornar os resultados das contas que contam a educação fluminense mais transparentes, refletindo o verdadeiro cenário da educação estadual. Assim, por meio de dados recentes de uma realidade que carece do olhar público e social, orienta e serve como fonte de consulta para discussão, elaboração e votação do novo Plano Plurianual educacional que está em construção no momento em que se encerra esta pesquisa, para o período de 2020 a 2023, devendo ser votado até dezembro de 2019.

Na metodologia aplicada foram selecionadas quatro etapas específicas: a pesquisa bibliográfica, a revisão de literatura, a pesquisa longitudinal analítica e a pesquisa documental. Conforme Marconi e Lakatos (1996), a pesquisa bibliográfica abrange a bibliografia já publicada em relação ao tema de estudo e os trabalhos que auxiliam no aprofundamento dos pressupostos de *Accountability* Educacional e de *Sharing Control*, além dos documentos produzidos em razão da atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização da educação e na avaliação de suas políticas públicas. Em seguida, insere-se a revisão de literatura com o propósito de elencar quais as principais problemáticas sobre o tema já foram abordadas em estudos anteriores, além de servir para definir os critérios de inclusão e exclusão dos trabalhos levantados que servirão como referencial teórico.

A pesquisa também é longitudinal analítica, por analisar um objeto em questão, ao longo de um período, sob influência de diversas variáveis e atores. Para Bordalo (2006), a pesquisa longitudinal ou horizontal pode ser retrospectiva ou prospectiva. Sendo retrospectiva estudam-se os casos e os controles, buscando nos fatores passados aspectos que possam ser considerados como causas. Sendo prospectiva é conhecida como “estudo de coorte”, termo

---

<sup>14</sup> Para saber mais, acesse: <http://www.rededecontrole.gov.br/rede-de-controle/acordos-de-cooperacao/>.

oriundo de pesquisas médicas, onde o mesmo grupo de indivíduos/ dados/ instituições com características em comum permanecem como um grupo analisado durante determinado período de tempo. Para Capelari (2015, p. 46), estudos de coorte objetivam “descrever a incidência de *outcomes* (resultados) ou analisar as associações e correlações entre esses *outcomes* e os seus fatores de exposição preditores (estudo analítico)”. Dessa forma, estudando as políticas educacionais da Rede Estadual de Ensino do em diferentes períodos, observa-se se há propensão a determinadas mudanças de comportamento, neste caso, advindas dos gestores públicos que executam o seu orçamento, com tendências de destinações, favorecimentos, alterações orçamentárias e/ ou endividamentos ao longo dos anos. Dessa forma, no estudo longitudinal retrospectivo, conhece-se o efeito e busca-se a causa, diferentemente do prospectivo, quando há causas ou fatores determinantes, onde se procura o resultado (BORDALO, 2006, p. 5). Esta pesquisa, sendo longitudinal, observa o passado recente (2015-2018), mas com os olhos no futuro (com expectativa na atuação do TCE-RJ na viabilização das políticas da educação, em defesa, prioritariamente, das metas do PNE/2014, ou seja, em total consonância com a Resolução n. 3/2015 da Atricon).

Já a pesquisa documental admite a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades e práticas (CELLARD, 2008). Para Marconi e Lakatos (1996), refere-se às fontes de coleta de dados primárias, restritas a documentos, escritos ou não. Nesta pesquisa são analisados os dados presentes nos documentos coletados (leis, normativos, relatórios de auditorias, votos mencionados em processos administrativos do TCE-RJ, relatórios gerados pelos sistemas Siafe-Rio e Conexão Educação), além de planilhas eletrônicas divulgadas nos anexos das auditorias do TCE-RJ com dados educacionais relevantes.

Com diferentes fontes e naturezas, as informações que compõem esta pesquisa são pouco (ou quase nunca) utilizadas dentro da pesquisa acadêmica na área da educação. Quer seja pela dificuldade de acesso aos processos (problema já solucionado pelo TCE-RJ) e seus anexos de auditorias e de Contas de Governo, ou mesmo pelo difícil entendimento conceitual dos seus múltiplos temas e subtemas. Trata-se de um campo ainda complexo para um educador (na perspectiva da fiscalização) e também para um auditor (na perspectiva da educação), mas que requer um olhar aprofundado e sistêmico sobre seus fatos e números, a fim de que seja possível avançar no entendimento de como atuam as Cortes de Contas no país, em especial o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com os valores, princípios, prioridades e atribuições dos gestores públicos, frente à Função de Governo Educação.

Procurou-se elaborar um resumo analítico para todas as auditorias governamentais selecionadas e as prestações de contas emitidas ao órgão durante o período. Como referência, são quatro processos administrativos que compõem o relatório técnico das auditorias, com mais

quatro acórdãos<sup>15</sup> sobre estas fiscalizações, e ainda as instruções das Contas de Governo com os seus respectivos pareceres prévios, elaborados pelo conselheiro relator das contas anuais, a serem encaminhados para julgamento pelo Poder Legislativo. Ainda fundamentam a pesquisa documentos elaborados pela Atricon, pelo IRB, pelo TCE-RJ, pela Rede Nacional de Indicadores Públicos (Rede Indicon) e pelo TCU. Estes documentos foram selecionados de modo a permitirem uma visualização abrangente, acerca da atuação desta instituição, no que compete às fiscalizações educacionais.

Pautada na fidelidade (apreensão do núcleo semântico dos textos), na clareza (inteligibilidade do tema destacado) e na brevidade (concepção cognitiva dos fragmentos selecionados), colacionou-se os documentos observando os objetivos centrais desta pesquisa, a sua caracterização geral, os principais achados de auditoria (irregularidades ou ilegalidades) e as suas conclusões gerais, mediante apontamento das determinações e recomendações que compõem a proposta de encaminhamento resultante dessas fiscalizações ou da apreciação final das contas anuais do governador.

Do ponto de vista da organização, as fontes documentais também esclarecem os tipos de fontes bibliográficas utilizadas, além de estabelecer determinadas considerações sobre a forma como a metodologia da pesquisa será empregada, permitindo emitir balanços estatísticos descritivos sobre este rol com o propósito de apresentar o seu perfil geral (SOUZA; FARIA, 2005).

Assim, a justificativa para a decisão de se valer da tecnologia e poder chegar às conclusões do objeto pesquisado parte, então, da quantidade de páginas, documentos e assuntos multidisciplinares que envolveram esse período de quatro anos de gestão (2015-2018). Os instrumentos, descritores do *corpus* documental e volume de páginas analisadas seguem demonstrados no Tabela 1:

Tabela 1 - Classificação do *corpus* documental

<b>Documentos</b>	<b>Descritores</b>	<b>Volume/Páginas</b>
30	Acordos	269
8	Ação (peça judicial)	203
6	Consultas	53
18	Carta/ Declaração	122
42	Publicações Técnicas	7.238
6	Informe	32
2	Manual	151
25	Norma	1.459
2	Questionário	22
56	Relatório	3.780
2	Súmula	20
11	Voto	3.449
<b>208 Documentos</b>		<b>16.798</b>

Fonte: Elaboradora pela autora, 2019.

<sup>15</sup> Decisão oriunda do colegiado, mediante votações em sessões plenárias pelos conselheiros do TCE-RJ.



O que se observa, portanto, é um volume de 16.798 páginas analisadas, tomando por base 208 documentos coletados e distribuídos de acordo com 12 diferentes tipos de descritores. Como se observa, destacam-se as publicações técnicas elaboradas pelos órgãos de controle no país, seguido dos relatórios de auditorias ou de instruções processuais e dos votos emitidos pelas sessões plenárias das Cortes de Contas.

Após a análise destes instrumentos, os dados foram triangulados com os aspectos teóricos obtidos mediante revisão de literatura e bibliográfica. A triangulação é, de acordo com Flick (2009), um método fundamental para a pesquisa qualitativa, já que supera as limitações de método único, combinando diversos “modelos de olhares” e dando-lhes igual relevância. Ao refletir sobre as definições apresentadas sobre triangulação (Denzin (2005); Towns; Serpell, (2004); Stake (1995); Patton (2002); Flick (2013)) e observando os aspectos convergentes e específicos, é possível construir o seu conceito básico, enquanto procedimento que combina diferentes métodos de coleta, sendo utilizada na pesquisa científica brasileira sob “diferentes perspectivas, em especial na administração de análise de dados, populações/sujeitos (ou amostras/objetos), perspectivas teóricas e momentos no tempo”, com o propósito de consolidar as conclusões a respeito do fenômeno que está sendo investigado (ZAPPELLINI; FEUERSCHÜTTE, 2015, p.246 ).

Ao se reportar à classificação de Denzin (2005), Flick (2009, p. 362) defende que o processo de triangulação surge como uma estratégia para validar resultados obtidos com métodos individuais. Nesta pesquisa as triangulações são necessárias, em razão da natureza temática do objeto investigado, com origem conceitual em diversos campos da ciência (Educação, Gestão Pública, Direito Financeiro e Contabilidade Pública), requerendo um posicionamento neutro e imparcial frente às diferentes perspectivas. No Quadro 5, apresento as triangulações possíveis e suas definições.

Quadro 5 - Sistematização das concepções de Triangulações

Autor	Modelos
Denzin (2005)	Triangulação de dados - diferentes fontes de dados são utilizadas sem usar métodos distintos. Neste caso, os dados são coletados em momentos, locais ou com pessoas diferentes.
	Triangulação de investigadores - diferentes observadores ou entrevistadores detectam e minimizam eventuais vieses ou tendências do pesquisador. Pessoas diferentes examinam a mesma situação e são feitas comparações de dados. Tais comparações devem ser sistemáticas e devem dar conta da influência do pesquisador sobre o tema e os resultados da pesquisa.
	Triangulação da Teoria - dados são abordados mediante perspectivas teóricas e hipóteses múltiplas, frequentemente tomando-se emprestados modelos teóricos de outras disciplinas para explicar a realidade.

	Triangulação Metodológica - Triangulação de métodos e entre métodos, em que se usam escalas diferentes ou formas distintas de obter dados (no primeiro caso), ou combinam-se formas de coleta diferentes.
Towns; Serpell (2014) citam, além das quatro categorias de Denzin (2005), a triangulação interdisciplinar	Triangulação Interdisciplinar - junta a teoria e a prática de diferentes disciplinas para trabalhar com o problema de pesquisa. “Weyers, Strydom e Huisamen (2011) a conceituam como a mobilização de diferentes disciplinas para melhor informar o processo de pesquisa, ampliar o entendimento de um fenômeno e revelar diferentes perspectivas sobre sua natureza”.
Para Stake (1995), a triangulação de dados se refere às fontes desses dados, momentos, locais e pessoas envolvidas	Triangulação de Circunstâncias - verifica-se se o que está sendo observado e relatado possui o mesmo sentido em circunstâncias diversas. Para o autor, como os pesquisadores possuem <i>backgrounds</i> teóricos distintos, a atividade praticada por cada um já fornece evidências de triangulação de teorias. Triangulação Metodológica - enfatiza que as múltiplas abordagens do problema de pesquisa em um único estudo iluminam ou anulam influências externas e confirmam não somente as descrições de dados, como também e frequentemente, algumas das interpretações.
Patton (2002) também adota a classificação de Denzin (2005) e acrescenta outros diferentes tipos de Triangulação com Analistas Múltiplos	Revisão por meio dos participantes de pesquisa - Trata-se de solicitar à população de pesquisa que verifique e revise os dados, de modo a garantir que o que foi descrito realmente corresponde à realidade; Revisão pelo público - Solicita-se àqueles para quem a pesquisa se direciona que revisem os resultados e verifiquem se é possível chegar às suas próprias conclusões de maneira coerente com o que o pesquisador enunciou; Revisão por experts - Espécie de “auditoria de processo” ou meta-avaliação da pesquisa, em que os especialistas no assunto trabalham como avaliadores da pesquisa e verificam sua consistência.
Flick (2013) expande a aplicação do método ao abordar a triangulação de pesquisas qualitativas e quantitativas	Triangulação de pesquisas qualitativas e quantitativas - Em respeito aos resultados, a triangulação ocorre no âmbito do conjunto de dados pesquisados, distinguindo triangulação (técnicas quantitativas usadas em apoio às qualitativas) e métodos mistos (abordagens qualitativas são combinadas com as quantitativas, sendo estas o primeiro momento de pesquisa).

Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base em ZAPPELLINI; FEUERSCHÜTTE, 2015, p. 247-252.

Assim, a abordagem qualitativa permitiu compreender a inseparabilidade dos fatos ao contexto, concordando com o que Ribeiro, Neri de Souza e Costa (2016) defendem, visto que somente por meio da particularização contextualizada será possível atingir níveis mais elevados de apreensão. Dessa forma, conforme a proposta descrita por Denzin (2005), os resultados desta pesquisa foram validados mediante triangulação de dados, de teorias, de metodologias e de circunstâncias, com o objetivo de aumentar a confiabilidade das suas conclusões. Apesar das triangulações, é sempre útil lembrar que o seu procedimento se refere à produção de conhecimento e não ao resultado final; assemelhando-se, inclusive, à própria evidenciação dos achados em auditorias governamentais, ou seja, a técnica permite que se tenha um processo de pesquisa mais completo, mas não, necessariamente, uma produção de “conhecimento perfeito” (ZAPPELLINI E FEUERSCHÜTTE, 2015, p. 268). No Quadro 6 constam todas as etapas das triangulações promovidas e como ocorreu o seu uso.

Quadro 6 - Tipos, etapas e usos da Triangulação

Tipo	Etapas	Uso
Triangulação de Dados	Coleta de documentos	Fontes diferentes contribuem para a validação das informações, como, por exemplo, advindas do site de Tribunais de Contas (TCE-RJ, TCU), do Sistema Siafe-Rio, do FNDE, do Portal da Transparência, da Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro, da Secretaria de Estado de Educação, da Controladoria Geral do Estado, dos portais do IRB e da Atricon.
Triangulação de Teorias	Fundamentação teórica	Concepções e modelos teóricos distintos, a respeito dos pressupostos de <i>Accountability</i> Educacional e <i>Sharing Control</i> , favorecem diferentes olhares sob o mesmo objeto.
Triangulação de Circunstâncias	Observação de um objeto sob circunstâncias diversas	Avaliação das Políticas Públicas Educacionais em quatro exercícios distintos (2015 a 2018), observando de que forma foram fiscalizadas pelo TCE-RJ (e se foram), quais os resultados das Prestações de Contas de Governo do TCE-RJ (2015-2018), sob a perspectiva de Conselheiros relatores diferentes, além de amostra de Auditorias Governamentais realizadas em diferentes temas na área da Educação.
Triangulação Metodológica	Abordagem Qualitativa e Quantitativa	Método Misto de verificação da atuação do TCE-RJ na fiscalização da Função de Governo Educação que contribui para uma avaliação sistêmica das próprias políticas públicas.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Ainda sobre os descritores que congregam as normas do *corpus* documental, no que diz respeito ao rol de informações presentes nas peças orçamentárias, o Quadro 7, a seguir, apresenta a classificação dos documentos de orçamento público fluminense relacionados à Função de Governo Educação, conforme objeto, ano, normativo e volume de informações.

Quadro 7 - Rol de documentos orçamentários da educação fluminense

Peças Orçamentárias	Ano	Normativo	Paginação
Plano Plurianual	2012 a 2015	Lei 6.126 de 28/12/2011, Vol.I	261 a 293
	2016 a 2019	Lei 7.211 de 18/01/2016, Vol.I	259 a 312
Relatório de Ações Realizadas do Plano Plurianual	2015	Resolução SEPLAG n.1.281 de 03/03/2015	231 a 253
	2016	Resolução SEPLAG n.1.519 de 27/09/2016	263 a 325
	2017	Resolução SEFAZ n.30 de 27/03/2017	91 a 152
	2018	Resolução SEFAZ n.213 de 07/02/2018	190 a 241
Demonstrativo das Despesas por Órgão, Unidade Orçamentária, Programa de Trabalho, Projetos, Atividades e Operações Especiais	2015	Lei 6.955 de 13/01/2015, Vol.I	317 a 360
	2016	Lei 7.210 de 18/01/2016, Vol.I	279 a 318
	2017	Lei 7.514 de 17/01/2017, Vol.I	259 a 289
	2018	Lei 7.844 de 10/01/2018, Vol.I	253 a 287
Demonstrativo das Despesas por Função, Subfunção, Recursos Ordinários e Vinculados	2015	Lei 6.955 de 13/01/2015, Vol.I	361 a 371
	2016	Lei 7.210 de 18/01/2016, Vol.I	319 a 330
	2017	Lei 7.514 de 17/01/2017, Vol.I	291 a 301
	2018	Lei 7.844 de 10/01/2018, Vol.I	289 a 300
Demonstrativo das Despesas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	2015	Lei 6.955 de 13/01/2015, Vol.I	385 a 391
	2016	Lei 7.210 de 18/01/2016, Vol.I	343 a 349
	2017	Lei 7.514 de 17/01/2017, Vol.I	315 a 320
	2018	Lei 7.844 de 10/01/2018, Vol.I	313 a 318
Demonstrativo das Despesas por Órgão, Grupo da Despesa e Fonte de Recursos	2015	Lei 6.955 de 13/01/2015, Vol.I	393 a 403
	2016	Lei 7.210 de 18/01/2016, Vol.I	351 a 362
	2017	Lei 7.514 de 17/01/2017, Vol.I	321 a 329
	2018	Lei 7.844 de 10/01/2018, Vol.I	319 a 328
Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e	2015	Lei 6.955 de 13/01/2015, Vol.I	407
	2016	Lei 7.210 de 18/01/2016, Vol.I	411

Desenvolvimento do Ensino - Previsão MDE	2017	Lei 7.514 de 17/01/2017, Vol.I	363
	2018	Lei 7.844 de 10/01/2018, Vol.I	365
Demonstrativo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Previsão Fundeb	2015	Lei 6.955 de 13/01/2015, Vol.I	409
	2016	Lei 7.210 de 18/01/2016, Vol.I	413 e 414
	2017	Lei 7.514 de 17/01/2017, Vol.I	365
	2018	Lei 7.844 de 10/01/2018, Vol.I	367
Alocação de recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais na Função de Governo Educação	2015	Lei 6.955 de 13/01/2015, Vol.I	417
	2018	Lei 7.844 de 10/01/2018, Vol.I	375
Demonstrativo de Pessoal - Ativos, Inativos, Pensão Especial e Pensão Previdenciária	2015	Lei 6.955 de 13/01/2015, Vol.I	425 a 427
	2016	Lei 7.210 de 18/01/2016, Vol.I	427 a 429
	2017	Lei 7.514 de 17/01/2017, Vol.I	379 a 382
	2018	Lei 7.844 de 10/01/2018, Vol.I	383 e 384
Demonstrativo Geral Órgão 18000 Secretaria Estadual de Educação	2015	Lei 6.955 de 13/01/2015, Vol.II	171 a 179
	2016	Lei 7.210 de 18/01/2016, Vol.II	169 a 177
	2017	Lei 7.514 de 17/01/2017, Vol.II	79 a 88
	2018	Lei 7.844 de 10/01/2018 Vol.II	150 a 180

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Importante destacar que todas essas informações do rol de documentos orçamentários, preliminarmente, guardam uma relação íntima com o conceito de *Accountability* Educacional<sup>16</sup>, em razão da especificidade de dados referentes à Educação Básica que remetem, em paralelo, à necessidade de bem planejar (ser responsivo), para poder executar as despesas necessárias à consecução das suas políticas públicas (*effectiveness*<sup>17</sup>), com posterior prestação de contas pelos seus responsáveis orçamentários e responsabilização devida de quem agiu de forma irregular, ilegal e criminalmente. Assim, frente ao enorme desafio de compreensão e extração da essência de todo o *corpus* documental, buscou-se ferramentas que auxiliassem na coleta, organização, tratamento e análise dessas informações.

Adicionalmente, considerando as contribuições da rede de investigação qualitativa, adotou também o software gerenciador de referências Mendeley, demonstrado pelos professores Antônio Pedro Costa e Lucimara Fabiana Fornari, via “Webinar Otimização da Revisão de Literatura através do WebQDA<sup>18</sup>”, sobre como utilizar o software para agilizar o processo de Revisão de Literatura e otimizar os resultados da pesquisa, apresentando, dentre várias funcionalidades, a importação de metadados.

Os benefícios de classificação automática do *corpus* documental por autor, tipo de publicação, ano e palavras-chave via WebQDA foram adotados por esta pesquisa. Ganhos na

<sup>16</sup> Sem tradução amplamente clara para o português, mas que se confunde com a necessidade de transparência, prestação de contas e responsabilidade dos gestores públicos pelos atos praticados. O tema será aprofundado em capítulo próprio.

<sup>17</sup> Conceito associado às concepções de eficácia (entrega do resultado esperado/ acordado/ estabelecido em lei/ comprometido) e efetividade (impacto social gerado na sociedade, mudança de situação negativa para positiva) das políticas públicas.

<sup>18</sup> Disponível em <https://youtu.be/ZQIvbeWomjQ>.

organização, categorização e codificação dos documentos e das referências bibliográficas trouxeram valor e fidedignidade aos resultados encontrados, ao permitir aumentar o volume da amostra dos documentos analisados, conferindo, ainda, imparcialidade e objetividade, quando do julgamento das informações nele inseridas.

Em paralelo, o uso do software Tableau Desktop, enquanto tecnologia que possibilita macroanálises orçamentárias, em virtude do cruzamento de dados, possibilitou enxergar o cenário das contas públicas educacionais de forma segregada, sob diferentes lentes, com o intuito de localizar e avaliar essas políticas dentro do orçamento público programado e executado em cada período e de forma acumulada. Por meio do Tableau Desktop foi possível operar com um grande volume de dados qualitativos e quantitativos e com isso gerar conclusões estatísticas e de participação pontual frente às questões de pesquisa.

A seguir, elenca-se quais as principais características e funcionalidades de cada um destes instrumentos, além dos referenciais teórico-metodológicos norteadores do processo analítico adotado.

## **1.2 O Referencial Teórico-Metodológico para a realização do estudo**

Para realizar uma pesquisa avaliativa sobre o resultado da atuação do TCE-RJ foi desenvolvido um levantamento qualitativo, com uso de triangulação de dados, teorias, métodos e circunstâncias, contemplando ainda análises quantitativas. De acordo com Minayo (2008), a triangulação revela-se como uma estratégia valorosa especialmente para os estudos no campo de avaliação de políticas públicas e programas sociais. Jannuzzi (2016) complementa que a triangulação objetiva cercar objetos de estudo complexos em que geralmente se constituem os programas governamentais.

A fim de embasar a abordagem qualitativa das políticas, as técnicas de análise documental e bibliográfica, além da avaliação orçamentária das políticas públicas, identificou-se e definiu-se como pressupostos e fundamentos teóricos que orientaram esta pesquisa os conceitos relacionados à *Accountability* Educacional e *Sharing Control*. Ademais, espera-se compor um conjunto de conhecimentos como legado desse intelectual à academia, em especial para a organização, planejamento e desenvolvimento de políticas públicas prioritárias e democráticas, bem como de métodos de fiscalização compreensíveis por todos aqueles que compõem a comunidade da educação.

Com o propósito de conhecer as políticas educacionais inseridas no ordenamento do governo estadual entre 2015 e 2018, além de poder verificar o modo como o TCE-RJ fiscalizou

o seu cumprimento pela Secretaria de Estado de Educação, as respostas qualitativas evidenciam a essência sobre “o quê” compõe cada uma das “unidades de registro” das políticas, enquanto a abordagem quantitativa restringe-se a técnicas de estatística descritiva, mais especificamente quanto à apresentação das frequências relativas dos componentes observados em cada uma das políticas educacionais - medindo as execuções dos Programas de Governo e suas Ações Governamentais. Além de responder “quanto” fora planejado e realizado em cada uma das políticas, evidencia-se “qual o montante” realizado e de que forma (“modo”) foram fiscalizadas pelo TCE-RJ (mediante resultado das auditorias e emissões de pareceres) durante o período.

A presente seção tem como objetivo abordar quais as etapas da pesquisa (BARDIN, 2011) justificariam o referencial teórico, elucidando procedimentos metodológicos empregados, inclusive, quando da explicitação, sistematização e expressão dos conceitos-chave. A proposta parte então de uma segregação da pesquisa em três etapas básicas: a pré-análise; a exploração do material e o tratamento dos resultados.

Passado o esclarecimento, quanto às principais motivações metodológicas, o tipo misto de abordagem proporcionou coletar dados orçamentários de planejamento e execução para que fosse possível lograr êxito na constituição da confrontação do cenário de implementação dos Programas de Governo fluminenses, presentes nos Planos Plurianuais vigentes entre 2015 e 2018, sob a jurisdição do TCE-RJ. Ou seja, para o período, observou-se, nas políticas presentes no primeiro e segundo instrumentos estratégicos (PPA válido para 2012 a 2015 e 2016-2019), além da natureza do seu caráter de continuidade. Para a coleta bibliográfica e documental, partiu-se da seleção de quais bancos de dados seriam utilizados, mediante definição das páginas selecionadas para fonte de pesquisas, presentes no Quadro 8.

Quadro 8 - Fontes de dados da pesquisa

<b>Buscadores</b>	<b>Endereços</b>
Busca por processos e documentos do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.	<a href="https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo">https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo</a>
Dados sobre a execução orçamentária das políticas públicas educacionais da Unidade Orçamentária 18010 - Seeduc.	<a href="http://www5.fazenda.rj.gov.br/SiafeRio/faces">http://www5.fazenda.rj.gov.br/SiafeRio/faces</a>
Dados relacionados às peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e ações governamentais realizadas para o período de 2015 a 2018.	<a href="http://www.governoaberto.rj.gov.br/">http://www.governoaberto.rj.gov.br/</a>
Dados relacionados à execução das verbas de manutenção das Unidades Escolares, ao Organograma, às atribuições, dentre outras informações.	<a href="http://www.Seeduc.rj.gov.br/">http://www.Seeduc.rj.gov.br/</a>
Disponibiliza parte da produção intelectual das dissertações e teses defendidas na USP.	<a href="http://www.teses.usp.br/">http://www.teses.usp.br/</a>
Base de dados produzida pelo <i>Institute for Scientific Information</i> (ISI). 16.000 títulos de periódicos e livros nas diversas áreas de conhecimento.	<a href="http://www.sibi.usp.br/">http://www.sibi.usp.br/</a>

DEDALUS: Contém dados bibliográficos dos acervos das 38 bibliotecas que compõem o Sistema Integrado de Biblioteca da USP.	<a href="http://dedalus.usp.br/">http://dedalus.usp.br/</a>
Obras da literatura brasileira e estrangeira e links para concursos literários.	<a href="http://www.bibliotecavirtual.sp.gov.br/">http://www.bibliotecavirtual.sp.gov.br/</a>
Biblioteca Virtual de Educação. Seleção de sites educacionais, do Brasil e Exterior, organizados em 4 subcategorias. Prioriza a avaliação e estatísticas educacionais.	<a href="http://pergamum.inep.gov.br/pergamum/">http://pergamum.inep.gov.br/pergamum/</a>
Biblioteca Digital da Unicamp: Disponibiliza informações sobre as teses e dissertações produzidas pela UNICAMP, simpósios, congressos e periódicos digitais.	<a href="http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/">http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/</a>
Catálogo Coletivo Nacional] (CCN) de publicações (Dissertações e Teses)	<a href="http://bdtd.ibict.br/vufind/">http://bdtd.ibict.br/vufind/</a>
Acesso Livre - CAPES - Periódicos completos, base de dados referencial com resumos, teses e dissertações.	<a href="http://www.periodicos.capes.gov.br">http://www.periodicos.capes.gov.br</a>
<i>Scientific Electronic Library Online</i> - Organiza e publica textos completos de revistas brasileiras na web.	<a href="http://www.scielo.org/php/index.php">http://www.scielo.org/php/index.php</a>
Google Acadêmico ( <i>Scholar</i> ) - Plataforma de pesquisa lançada em 2004 que contém um enorme acervo de publicações de conteúdo científico: monografias, teses, citações, artigos, livros e fontes para referências e leituras acadêmicas.	<a href="http://scholar.google.com.br/schhp">http://scholar.google.com.br/schhp</a>

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

A seleção, análise e interpretação dos dados desta pesquisa procurou correlacionar os padrões definidos e esperados pela Resolução n° 3/2015 da Atricon e restringindo-se às ações selecionadas e praticadas pelo TCE-RJ durante o período pesquisado, para o Órgão Secretaria de Estado de Educação e suas Unidades Orçamentárias. Não foram considerados, portanto, demais resultados de outras fiscalizações ou estruturas de governo.

No que concerne ao período escolhido, a delimitação de um período de gestão (4 anos) se deve, em especial, aos seguintes motivos expostos no Quadro 9:

Quadro 9 - Fatos relevantes relacionados à delimitação da pesquisa

Ano	Fato	Justificativa
2015	Publicada a Resolução n° 3/2015 da Atricon	Aprova as diretrizes de Controle Externo para os Tribunais de Contas, relacionadas à temática “Controle Externo nas despesas com educação”.
2016	Realização de Auditoria Extraordinária, na modalidade Conformidade, nas Contas de Governo referentes ao exercício de 2015, com seleção de mapeamento da educação fluminense.	Com a finalidade de mapear as unidades educacionais da rede estadual de ensino do Estado do Rio de Janeiro, de todos os segmentos (Ensino Fundamental Regular, Ensino Médio Regular, Integrado, Técnico, Curso Normal, Educação de Jovens e Adultos - EJA, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e verificar os seguintes aspectos: 1.1. Número de alunos matriculados, e de eventuais vagas ociosas; 1.2. Número de professores alocados na unidade, por disciplina, informando a situação funcional de cada profissional (matricula ativa, em gozo de licença, funcionário cedido, em efetiva regência, etc.); 1.3. Planejamento para eventuais programas de manutenção e reforma da unidade escolar, em conformidade com o Indicador Geral do Estado do Imóvel - IGE; 1.4. A existência de climatização na unidade;

		1.5. A existência de instalações especiais, como laboratório de informática, biblioteca, quadra poliesportiva coberta e/ou descoberta, informando se há efetiva disponibilização de uso aos alunos; 1.6. Adequação às normas fixadas pelo MEC, no que se refere ao cumprimento do calendário escolar e à oferta das disciplinas que compõem o currículo básico; 1.7. Aquisição de material didático, identificando eventuais desperdícios; 1.8. Avaliação da merenda escolar oferecida aos alunos, verificando a forma como são adquiridos os insumos para a sua elaboração, identificando eventuais desperdícios.
2017	TCE-RJ reprova as Contas de Governo	Contas do Governador Luiz Fernando Pezão referentes a 2016.
	Reestruturação do seu setor de Tecnologia da Informação	Começa a publicização de todos os processos de fiscalizações e prestações de contas, contendo anexos e vídeos das sessões plenárias.
	TCE-RJ elabora pela primeira vez o Relatório Sistemático de Acompanhamento Orçamentário da Educação (RSAEd)	Com visão macro acerca da governança orçamentária da Função de Governo Educação, ampara a realização de Auditorias Educacionais no ERJ e avaliações de risco correspondentes, além de subsidiar a análise das Contas de Governo.
2018	Surge o Núcleo de Educação na Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais, mediante Ato Normativo N° 156, de 30 de janeiro de 2018.	Com a competência para atuar de forma especializada na área da educação, conforme preceitua o artigo 25, inciso II do Ato Normativo N° 156/2018: [...] II - realizar auditorias governamentais nos órgãos e entidades estaduais e municipais jurisdicionados, bem como elaborar, instruir e revisar os respectivos relatórios, nos temas: [...] c) gestão de políticas públicas de educação.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Considerando que nenhuma das revisões na literatura tem intenção de esgotar o tema e que muitas, por mais recentes que sejam, podem estar desatualizadas, fez-se necessário proceder com uma revisão bibliográfica sistemática, adotando o modelo proposto por Conforto et al. (2011), denominado Revisão Bibliográfica Sistemática *Roadmap* (RBS *Roadmap*). Elaborado para a área de gestão de desenvolvimento de produtos, esse modelo baseia-se em boas práticas de revisão por pesquisadores de diversas áreas do conhecimento (LEVY; ELLIS, 2006).

Para Conforto et al. (2011, p.3), o RBS *Roadmap* é definido como “o processo de coletar, conhecer, compreender, analisar, sintetizar e avaliar um conjunto de artigos científicos com o propósito de criar um embasamento teórico-científico (estado da arte) sobre um determinado tópico ou assunto pesquisado”. Tem como principais características: os testes e refinamentos das *strings*<sup>19</sup> de busca; o processamento dos resultados de forma iterativa

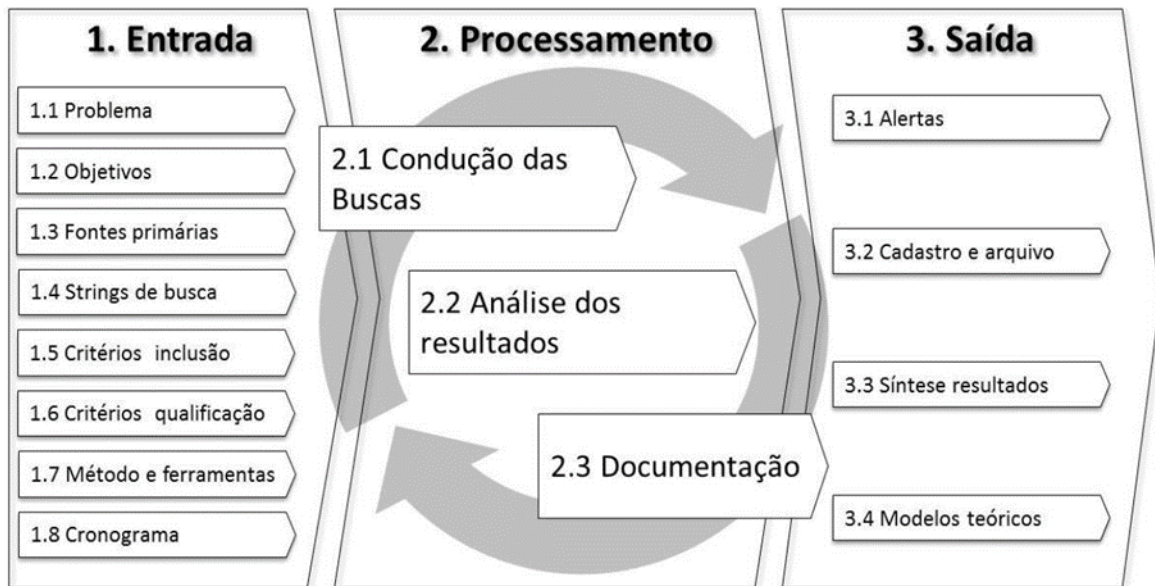
<sup>19</sup> Definição de termo (simple ou composto) para buscas uniformes em bases de dados, envoltos por aspas, com o propósito de garantir apenas as extrações do termo na íntegra. Permite a verificação na sequência se os resultados foram compatíveis com o que se esperava, mediante seleção e definição clara dos campos a serem pesquisados. Por exemplo, pesquisa sobre “*accountability* educacional” nos campos referentes ao título, resumo e palavras-chave apenas.



(mediante ciclo ou etapa de um todo), com filtros de seleção realizados de forma mais detalhada a cada iteração; e realização de busca cruzada, que visa encontrar mais artigos relevantes por meio da análise das referências da amostra final.

O modelo defendido por Conforto et al. (2011) e adotado nesta pesquisa é composto por 15 etapas divididas em 3 fases. A Figura 2 traz uma representação de todo o processo.

Figura 2 - Modelo para a condução da Revisão Bibliográfica Sistemática - RBS *Roadmap*



Fonte: CONFORTO et al., 2011, p. 7.

Para Pearson (2004) e Soares, Hoga e Matheus (2014), é necessário que haja rigor e transparência em todas as etapas das revisões, na medida em que esse processo precisa ser confiável. A inferência das análises e a interpretação dos conceitos correlacionados surge a partir do momento em que se inserem informações codificadas, cruzadas com os termos extraídos dos documentos e palavras-chave da revisão de literatura, devidamente agrupadas após esse processo reflexivo. Soares (2019) enfatiza que a revisão sistemática envolve, inclusive, a análise de estudos de prevalência e incidência, com o propósito de orientar a síntese de dados preponderantes, especialmente quando da formulação de políticas, por chamarem a atenção para aspectos dimensionadores dos problemas sociais. Já a revisão sistemática de métodos mistos, também adotada nesta pesquisa, quando das triangulações, “sintetiza as melhores evidências, provenientes de diferentes tipos de pesquisa, integrando evidências de natureza qualitativa e quantitativa” (SOARES, 2019, p. 16).

Assim, na primeira fase, todo o material foi organizado, após leitura flutuante dos tópicos, com o objetivo de sistematizá-los em seguida. Os critérios de seleção dos documentos (quanto à exaustividade, à representatividade necessária, à homogeneidade e à pertinência

temática) de Bardin (2011) foram respeitados. A categorização e a codificação dos documentos ocorreram tomando por base as definições de “unidades de análise” e “unidades de registros”, além das taxonomias próprias de controle (COSTA; AMADO, 2018). Neste momento, o critério de exclusividade também foi bastante observado, com o propósito de não codificar uma mesma informação em mais de uma categoria.

Por fim, destaca-se o conceito de revisão de literatura de escopo, adotada com o objetivo de mapear a existência de lacunas nas evidências, o que corroborou pela busca de uma maior segurança na coleta, tratamento e análise das informações, além de “favorecer uma visão mais ampla do campo” por parte dessa pesquisadora (SOARES, 2019, p. 17).

Dessa forma, com o propósito de selecionar as palavras-chave, adotou-se a técnica denominada *String and Keyword Searching* de Ramada (2013), por ser uma técnica de consulta simples e eficaz. Dados secundários de investigação tiveram origem na pesquisa documental, em descritores e relatórios de fiscalização, e com isso identificaram outras variáveis e categorias analíticas.

É importante frisar a contribuição recebida com o uso das tecnologias desenvolvidas pelos softwares, em especial, para a análise qualitativa dos dados, por meio do gerenciador de referências Mendeley e do software WebQDA. É prudente afirmar, inclusive, que não seria possível obter os mesmos resultados e proceder com toda a análise categórica do vasto volume de páginas analisadas, se não fossem utilizadas as referidas ferramentas. Abaixo, no Quadro 10, segue a síntese das principais etapas da pesquisa, com os procedimentos para sistematização, categorização das informações, compondo a preparação para a análise do *corpus* documental e os dados coletados e fundamentação das *strings*.

Quadro 10 - Sistematização das etapas da pesquisa

Dados (estado bruto)	Procedimentos para sistematização e categorização dos dados	Fundamentação das <i>strings</i>
Bancos de dados para coleta bibliográfica ou documental	Assinatura do gerenciador de referências Mendeley. Importação direta dos arquivos levantados e coletados: bibliografia digital (Livros, Teses, Dissertações, Artigos Científicos, Publicações etc) e documentos (Leis, Processos Administrativos e Judiciais, Relatórios, Acordos de Cooperação Técnica, Manuais Técnicos etc)	Com base nos termos extraídos do Tesouro de Contas Nacional e do Vocabulário de Controle Externo do TCU (relação temática entre conceitos descritores das atividades de Controle Externo)
Modelos de atuações dos Tribunais de Contas	Revisão de Literatura extraída do gerenciador Mendeley para envio ao software WebQDA, mediante metadados em formato .html	Determinações e Recomendações das Prestações de Contas e Auditorias Governamentais
14 Dimensões de Fiscalização da Educação e palavras-chave relacionadas com o objeto da pesquisa	Codificação livre da Resolução n. 3/2015 da Atricon	Termos extraídos da Resolução n. 3/2015 da Atricon, contendo informações nucleares das condutas a serem praticadas pelos Tribunais

Quadro 10 - Sistematização das etapas da pesquisa

Dados (estado bruto)	Procedimentos para sistematização e categorização dos dados	Fundamentação das <i>strings</i>
Processos de Prestações de Contas de Governo do TCE-RJ, de auditorias realizadas, documentos, relatórios e manuais técnicos elaborados por outros Tribunais	Contratação do Software WebQDA, com posterior inserção dos documentos. Definição das categorias de análise	Termos coletados em fiscalizações realizadas pelo TCE-RJ, com base nas Matrizes de Planejamento e de Achados
<i>Corpus</i> documental da pesquisa	Classificação dos documentos, conforme descritores e codificação dos dados em graus: hierárquico (código-árvore) e livre (codificação livre)	Indexação dos pressupostos <i>Accountability</i> Educacional e <i>Sharing Control</i>
Documentos extraídos do Sistema Siafe-Rio quanto à execução das políticas do órgão Seeduc - planejamento e execução das despesas públicas	Contratação do Software Tableau, com posterior cruzamento dos documentos selecionados. Avaliação orçamentária <i>ex-post</i> das políticas educacionais, quanto à classificação institucional, funcional, programática e da natureza da despesa	Descrição completa das políticas educacionais planejadas e executadas no período (2015-2018)

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Dessa forma, partindo do problema e dos seus objetivos, buscou-se a compreensão de quais seriam os melhores termos que representariam o objeto da pesquisa - a atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização da educação, mediante pressupostos da pesquisa. As palavras-chave e/ou termos selecionados foram: “*accountability* educacional”; “*sharing control*”; “controle compartilhado”; “rede de controle educação”; “*accountability* Tribunal de Contas”; “Tribunal de Contas educação”; e “responsabilização fiscalização educacional”.

Na sequência, após a seleção dos arquivos baixados por meio da busca pelas *strings* mencionadas, todos foram inseridos no gerenciador Mendeley e encaminhados na sequência para o software WebQDA que procedeu com a classificação e categorização da revisão de literatura. A partir da organização destes documentos, realizou-se o primeiro processo de codificação, mediante extração dos metadados, gerando o resultado demonstrado na Figura 3 abaixo:

Figura 3 - Classificação do *corpus* bibliográfico

Pesquisa Karine Tomaz Veiga

Emitido por Karine Tomaz Veiga



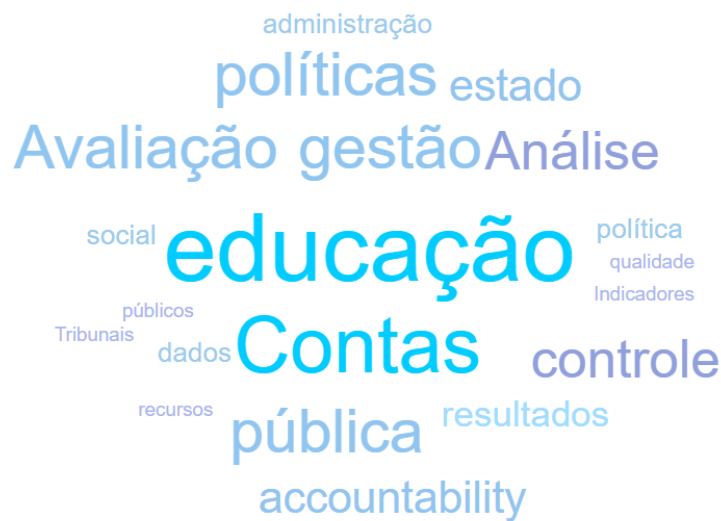
## Descritores

Nome	Fontes	Refs
Corpus da análise		
Informação Processual	8	8
2016	2	2
2017	4	4
2019	1	1
2018	1	1
Informação Não Processual	5	5
2015	2	2
2018	1	1
2017	2	2
Órgãos		
TCE-RJ	8	8
TCU	0	0
Atricon	5	5
IRB	0	0
webqda_revisao_literatura_tipo	0	0
Livro	15	15
Genérico	11	11
Artigo de Periódico	140	140
Relatório	9	9
Tese	29	29
Página Web	2	2
Artigo de Jornal	1	1
Trabalho em Curso	1	1
Secção de Livro	1	1
Artigo de Revista Científica	2	2
Atas de Conferência	1	1
webqda_revisao_literatura_ano	0	0
2018	41	41
2015	19	19
2017	45	45
2013	18	18
2016	35	35
2009	3	3
2010	3	3
2011	6	6
2019	3	3
2012	10	10
2014	18	18

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

O *corpus* documental e bibliográfico inserido no WebQDA demonstrou ainda a seguinte nuvem de palavras, disposta na Figura 4, com os 20 (vinte) principais termos encontrados, o que fortaleceu e validou ainda mais a base de consulta elaborada para responder o problema da pesquisa, ao centralizar na palavra “educação” a maior frequência destas referências - exatamente com 548 menções, seguida de “contas” com 456 e “gestão” com 393.

Figura 4 - Nuvem das palavras mais frequentes da Revisão de Literatura



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Em complemento à funcionalidade anterior, a pesquisa de texto via WebQDA permitiu verificar também se houve menção direta aos termos-chave desta pesquisa, considerando que os mesmos servem como pressupostos teóricos para avaliação das fiscalizações educacionais desempenhadas pelo TCE-RJ. Os resultados apontaram os descritores “*Accountability*”, “*Governança*”, “*política educacional*”, “*PNE*”, “*Colaboração*”, “*Cooperação*”, “*Sharing Control*” e “*Rede de Controle*”. Como resultado, o Tabela 2 apresenta as frequências para cada um dos termos da pesquisa identificados:

Tabela 2 - Pressupostos teóricos presentes na Revisão Bibliográfica Sistemática

Termo	Menção
<i>Accountability</i>	308
Governança	128
Política Educacional	26
PNE	23
Colaboração	20
Cooperação	17
<i>Sharing Control</i>	4
Rede de Controle	1

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Conforme se depreende, o escopo levantado envolveu um total de 8 termos e 527 menções. Para Fornari e Pinho (2019)<sup>20</sup>, a revisão de literatura é importante para o

<sup>20</sup> Revisão de Literatura: potencialidades e limites do uso de ferramentas digitais de apoio. Lucimara Fabiana Fornari. Isabel Pinho. 1 Departamento de Enfermagem em Saúde Coletiva Universidade de São Paulo, Brasil.

desenvolvimento de novas pesquisas, pois, para além de identificar o conhecimento existente e suas lacunas, fornece a estrutura conceitual do processo adotado, desde a refinação da questão de pesquisa até à discussão dos resultados. O Quadro 11 relaciona, por fim, todas as categorizações dos documentos analisados, mediante codificação livre:

Quadro 11 - Codificação livre do *corpus* da pesquisa

Nome	Refs
<b><i>Sharing Control</i></b>	<b>370</b>
Rede de Controle	94
Cooperação	72
Colaboração	81
Governança	71
Referenciais exigidos pela Resolução n.3/2015 da Atricon	1
Controle do % de gasto do FUNDEB com Magistério	4
Tribunais de Contas e o PNE	17
Rede Indicon	4
InfoContas	8
Ferramentas de Controle	18
<b><i>Accountability Educacional</i></b>	<b>280</b>
<i>Accountability</i>	56
PNE	37
Auditoria Operacional	11
Auditoria Orçamentária	18
Auditoria de Conformidade	16
Efetividade	30
Política Pública	49
Aplicação de recursos destinados à Educação do RJ	1
Medidas de Controle Externo Educacional	5
Percentual de Aplicação em MDE	6
SNE	5
<i>Effectiveness</i>	2
CAQi	2
QATC	10
Tribunais de Contas e o PNE	17
Ferramentas de Controle	15

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Como é possível observar, quanto ao pressuposto *Sharing Control*, a maior representatividade das codificações promovidas nos documentos analisados foi para “Rede de Controle” (N=94), seguida dos termos “Colaboração” (N=81) e “Cooperação” (N=72). Para o pressuposto de *Accountability Educacional*, foi possível codificar “*Accountability*” (N=56), “Política Pública” (N=49) e “PNE” (N=37).

Mediante classificação nos códigos-árvore, elencados no Quadro 12, observou-se a seguinte disposição elaborada de forma intuitiva<sup>21</sup>.

Quadro 12 - Códigos-árvore do *corpus* documental da pesquisa

Nome	Refs
<b>Orientações ATRICON</b>	<b>31</b>
Portarias	1
MMD-TC	12
QATC	4
Indicadores	9
Educação	3
Diretrizes da Resolução n. 3/2015	<b>20</b>
Parâmetros nacionais e uniformes	<b>4</b>
Sistema de Controle Externo no Brasil	<b>11</b>
<b>Atuação do TCE-RJ</b>	<b>3</b>
Auditorias Governamentais	<b>4</b>
Avaliação IEGM	<b>4</b>
<b>Rede de Controle</b>	<b>23</b>
<b>Normas de Auditoria Aplicadas ao Setor Público</b>	<b>2</b>
NBASP 1	<b>6</b>
NBASP 2	<b>1</b>
INTOSAI	<b>2</b>
Auditoria Financeira	<b>4</b>
Auditoria Operacional	<b>6</b>
Auditoria de Conformidade	<b>5</b>
<b>IRB</b>	<b>19</b>
<b>Grupo de Trabalho Atricon-IRB</b>	<b>2</b>
<b>IEGM</b>	<b>2</b>
<b>IEGE</b>	<b>6</b>
<b>Boas Práticas TCU</b>	<b>19</b>

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Para Fornari e Pinho (2019), os pesquisadores precisam descrever de forma detalhada e transparente todas as etapas realizadas no processo de revisão de literatura de pesquisas qualitativas. Tal circunstância permite que seja possível auditar sua base de dados e reproduzi-las, sempre que necessário, a partir da disponibilidade em publicações, em razão da imparcialidade do método empregado.

Ressalta-se que o percurso metodológico foi um dos elementos primordiais dessa pesquisa, especialmente quanto à Revisão Bibliográfica Sistemática, uma vez que a sua condução poderia interferir diretamente na formulação e conclusão das evidências científicas

<sup>21</sup> Tomando por base o conhecimento técnico adquirido da pesquisadora e a disposição dos documentos coletados. A mesma é Auditora do TCE-RJ desde 2014, tendo sido também Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ) até 2014.

buscadas, e, por consequência, poderia influenciar também o campo teórico e prático. Neste sentido, o apoio das ferramentas digitais enriqueceu o escopo das análises, favoreceu a organização, o tratamento, a categorização e o exame dos dados. Ao todo foram 212 documentos, conforme mencionado na Figura 13, sendo: 15 livros, 11 documentos gerais, 142 artigos, 9 relatórios, 29 teses e/ou dissertações, 2 páginas da web, 1 artigo de jornal, 1 trabalho, 1 seção de livro e 1 ata de conferência.

Em que pese os inegáveis avanços verificados no campo da pesquisa educacional nos últimos anos, quanto à revisão de pesquisas acadêmicas da mesma área, ainda existem carências conceituais envolvendo as práticas realizadas pelos Tribunais de Contas na fiscalização da educação pública. A seguir, o Quadro 13 elenca os principais estudos bibliográficos que mais se aproximaram com a temática desta análise, revelando uma compreensão significativa a respeito do papel dos Tribunais de Contas e sobre as possíveis fiscalizações das políticas públicas educacionais desempenhadas por eles.

Quadro 13 - Estudos bibliográficos sobre fiscalizações educacionais desempenhadas por Tribunais de Contas

Autor, Local e Ano	Título	Principais inferências bibliográficas
Fernando César Benevenuto Malafaia Rio de Janeiro, 2011	Controle Social e Controle Externo podem interagir? Avaliação das práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã.	Correlaciona Controle Externo e <i>Accountability</i> com o propósito de demonstrar as mutações políticas, governamentais e sociais que ampliaram a atuação dos Tribunais de Contas, em especial quanto à verificação dos resultados alcançados pelas Políticas Públicas. Por meio de Auditorias Operacionais, de Resultados ou de Desempenho, é possível avaliar aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos Programas de Governo.
Wilson Roberto Mateus São Paulo, 2012	O Controle Externo exercido pelo Tribunal de Contas a respeito da efetivação do direito constitucional à educação.	Aborda conceitos relacionados à fiscalização dos Tribunais de Contas quanto à garantia do direito à educação, especialmente distinguindo as modalidades de auditorias (de conformidade e operacionais) e apresentando os números do TCE-SP. Acrescenta a evolução das fiscalizações com o uso da informática (Sistema Audep) e disponibilização dos dados públicos.
Paulo Roberto Simão Bijos Brasília, 2014	Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão.	Conceitua governança orçamentária, com destaque para a qualidade do gasto público, distinguindo do modelo de Governança Fiscal da Comunidade Europeia e do conjunto de Princípios de Governança Orçamentária formulados pela OCDE. Relaciona os aspectos qualitativos do orçamento à verificabilidade da qualidade do gasto público, afirmando, inclusive, que não têm sido verificados quaisquer avanços, em razão da importância ao cumprimento de esforços fiscais do plano da responsabilidade fiscal.
Ricardo Schneider Rodrigues Maceió, 2014	O papel dos Tribunais de Contas no controle de Políticas Públicas: a efetivação do Direito Fundamental à Educação.	Apresenta aspectos legais e constitucionais da atribuição dos Tribunais, em especial quanto à efetivação dos direitos fundamentais relacionados à educação. Destaca dois casos concretos.
Simone Maria Melo da Silva Juiz de Fora, 2014	Processo de Prestação de Contas do Estado do Rio de Janeiro: Caso da Regional Metropolitana V.	Apresenta as prestações de contas dos recursos financeiros estaduais repassados às Unidades Escolares para serviços de manutenção e merenda. Corroborar com a discussão teórica de conceitos da área da administração pública e escolar, tais como Descentralização, Administração Pública, Gestão Escolar, Transparência, Responsabilização, <i>Accountability</i> e Autonomia. Propõe ainda um Plano de Ação Educacional, ao considerar excessivo o processo sob a responsabilidade dos gestores.
José Matias-Pereira Fortaleza, 2015	Controle de contas e a transformação na Administração Pública.	Aborda a transformação da administração pública brasileira, em especial dos Tribunais de Contas, e a contribuição do sistema de controle de contas para melhorar as relações do Estado com a sociedade.
José Celso C. Junior Rio de Janeiro, 2015	Monitoramento Estratégico de Políticas Públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta Administração Pública brasileira.	Defende o monitoramento estratégico de políticas públicas, enquanto metodologia que busca, de forma permanente e sistêmica, diagnosticar e expor fragilidades, com vistas a ampliar a capacidade de implementação, bem como criar estoque de conhecimentos. Descreve uma plataforma de organização e análise de informações. Destaca o apelo, quanto às conexões em rede, à multi-inter-transversalidade, à coordenação e à interdependência



		dos fluxos, quando do compartilhamento de objetivos gerais na implementação de suas políticas.
Paulo Reginaldo Chavonica Junior Curitiba, 2015	A <i>accountability</i> na educação brasileira.	Estudo bibliográfico que relaciona o termo ao campo da ciência política, apresentando os possíveis conceitos, se houve alguma influência na educação brasileira e quais os principais aspectos (positivos e negativos) na visão dos autores avaliados.
Daniela Vieira de Oliveira Goiânia, 2016	Relação entre gastos educacionais e desempenho escolar nos municípios goianos.	Avalia a necessidade de aplicação dos recursos públicos de forma eficiente, eficaz e transparente, voltado para o melhor desempenho escolar médio da rede municipal de ensino goiana, medindo se os resultados têm impacto positivo e significativo, conforme alocação de orçamento.
Andréia Ferreira da Silva Rio de Janeiro, 2016	Políticas de <i>accountability</i> na Educação Básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho.	Apresenta o termo <i>accountability</i> educacional dotado de valor avaliativo, quanto aos resultados de aprendizagem, desempenho da escola, professores e alunos, mediante avaliações externas. Discute ainda os limites dessas avaliações e seus desdobramentos para a educação brasileira, destacando um sistema de responsabilização constituído por três elementos: testes para estudantes, a divulgação pública do desempenho da escola e a instituição de recompensas e sanções.
Paulo Nogueira da Costa Coimbra, 2017	O Tribunal de Contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal.	Reúne diferentes conceitos extrajurídicos da Gestão Pública, a fim de recentrar as prioridades na prossecução do interesse público, por meio de diferentes discursos e atores plurais que concorrem para as decisões públicas. Dispõe o significado de boa governança como princípio constitucional, sob a ótica da nova gestão pública e da superação do Estado garantidor, e, ainda, sob o prisma do novo serviço público e do Estado responsável. Busca propostas de reforma dos Tribunais de Contas em tribunais da boa governança.
Martin Francisco de A. Fortis e Carlos Eduardo Gasparin Brasília, 2017	Plurianualidade Orçamentária no Brasil: Diagnóstico, Rumos e Desafios.	Aborda de forma clara e direta a questão da plurianualidade orçamentária e a importância de integração entre contextos e programas de governo. Enfatiza os principais desafios, “desgovernanças”, contingenciamentos e acurácia das projeções, além das disfuncionalidades do sistema orçamentário: <i>Carry Over</i> e Restos a Pagar.
Marilda Pasqual Schneider Santa Catarina, 2017	Tessituras intergovernamentais das políticas de <i>accountability</i> educacional.	Aponta o termo <i>accountability</i> enquanto política de avaliação de indicadores para verificação do cumprimento de metas fixadas, por exemplo, fixadas no Ideb, e do controle de qualidade. Destaca aspectos críticos quanto à prestação de contas, devendo vir acompanhada (antes ou depois) por um processo rigoroso de avaliação, e sucedida por mecanismos igualmente congruentes de responsabilização.
Mônica Herek São Paulo, 2017	<i>Accountability</i> no Contexto da Educação Superior Brasileiro: Comparativo entre Universidade Federal, Estadual e Municipal.	O termo <i>accountability</i> é percebido como arranjo institucional, “uma relação social na qual os atores sentem-se obrigados (formal ou informal) a explicar e justificar sua condução para alguém, que irá debater, julgar e aplicar a sanção, formal ou informal”. Enfatiza o conflito existente entre o estímulo e a proibição ao gestor público para tomar decisões discricionárias, considerando típica a tensão entre instituições e <i>accountability</i> na educação superior pública (universidades públicas), em razão da disputa entre autonomia e controle. Destaca as características da <i>Sanction-Based Accountability</i> , da <i>Trust-Based Accountability</i> , da <i>Process Accountability</i> , da <i>Outcome Accountability</i> e da <i>Dynamic Accountability</i> .
Eduardo Rodrigues Capocchi São Paulo, 2017	Avaliações em larga escala e políticas de responsabilização na educação: evidências de implicações indesejadas no Brasil.	Apresenta os efeitos colaterais “peiragênicos”, previsíveis, indesejados e decorrentes de manipulação de avaliações externas, combinados com políticas de responsabilização ( <i>accountability</i> ). Como consequências, observam-se resultados alterados, interferências indevidas nos processos escolares e inflação de escores, além de pressões oriundas de bonificações e “rankeamentos”. Propõe uma análise baseada na assimetria de distribuições na Prova Brasil, de 2013 a 2015, a fim de observar extensões de fraudes (distribuição de respostas ou “colas”).
Banco Mundial Washington, 2017	Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei.	Conceitua governança, de acordo com os desafios atuais de desenvolvimento; elucida detalhes sobre os vetores de eficácia das políticas públicas: comprometimento, coordenação e cooperação; alavancas mudanças, por meio da contestabilidade, dos incentivos, das preferências e das crenças; e finaliza com barganhas entre as elites, o engajamento dos cidadãos e a influência internacional.
Diones Gomes da Rocha e Robson Zuccolotto Paraná, 2017	A modernização dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da implantação do PROMOEX nos Tribunais de Contas subnacionais.	Apresenta os avanços dos Tribunais de Contas, mediante equalização das diferenças em termos de recursos econômicos, tecnológicos e de recursos humanos, depois da Promoex (programa de fortalecimento do Sistema de Controle Externo brasileiro), solução para modernização dos TCs subnacionais brasileiros, mediante aporte de US\$ 64,4 milhões de dólares desde 2002. Avalia ainda se a implementação desse programa pelos 33 TCs subnacionais atendeu às expectativas e se solucionou os fatores que dificultavam a adaptação dessas instituições às novas competências adquiridas.
Alfredo Alcure Neto e Maytê Cardoso Aguiar Vitória, 2017	Uma análise crítica à elaboração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) na dimensão educação.	Verifica a gestão educacional medida pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), na sua dimensão Educação (i-Educ), observando se há relação com a média das notas dos alunos da rede pública de ensino fundamental (Prova Brasil), e ainda, caso os resultados não apresentem correlação, se é possível apontar que a gestão não implica em resultado ou se o IEGM de fato não é capaz de medir a eficiência da gestão.

Sabrina Nunes Iocken Santa Catarina, 2017	O controle compartilhado das políticas públicas: uma nova racionalidade para o exercício democrático na sociedade da desconfiança.	Discute o cumprimento das políticas públicas, sob a perspectiva de uma sociedade em rede que compartilha experiências, opiniões e interesses, ampliando a capacidade de perceber a realidade e controlar, conferindo um contrapoder social em meio à sociedade da desconfiança. Denomina <i>Sharing Control</i> a busca por legitimidade democrática contínua inclusiva, que amplia o controle e passa a exigir dos governantes não apenas uma responsabilidade fiscal, mas uma responsabilidade de governo.
Unesco 2017	<i>Accountability in education: meeting our commitments; Global education monitoring report, 2017/8.</i>	Com foco na <i>Accountability</i> Educacional, a segunda edição do Relatório de Monitoramento Global da Educação apresenta evidências quanto ao cumprimento das 10 metas do Objetivo n. 4 de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Aborda considerações a respeito da responsabilização na educação, dos governos, das escolas, dos professores, dos pais e estudantes, das organizações internacionais e dos atores privados, com fins lucrativos.
Flávio Roberto de Almeida Heringer Brasília, 2018	Quantas políticas públicas há no Brasil? O problema da imprecisão conceitual para a avaliação de políticas públicas.	Apresenta diferentes conceitos de políticas públicas e pontua as principais imprecisões com respeito às definições (de identificação, de relacionamento, de classificação e de propriedades). Sugere uma conceituação adequada para política pública, delimita os objetos de avaliação e monitoramento, além de apontar os impactos para o processo de gestão e para o <i>accountability</i> governamental.
Élida Graziane Pinto Minas Gerais, 2018	Controle qualitativo no ciclo orçamentário das Políticas Públicas: um breve ensaio sobre a tensão pendular entre discricionariedade e vinculação à luz da Lei 13.655/2018.	Trata da fragilidade do controle do ciclo das políticas públicas, a partir do debate sobre o baixo nível de aderência do gestor ao planejamento orçamentário, cuja formulação ele é o primeiro e principal responsável. Conceitua ainda gasto público de qualidade e escolhas orçamentárias alocativas.
Antônio Felipe de O. Rodrigues e Odir G. da Rocha Neto Santa Catarina, 2019	Ciclo de estudos de controle público da administração municipal TCE-SC. Avaliação de Políticas Públicas em Saúde e Educação.	Aborda a avaliação de políticas públicas, em âmbito municipal, por meio da análise <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> com destaque para os itens necessários na elaboração da política pública, no monitoramento dos indicadores selecionados e na avaliação das metas previamente determinadas. Demonstra exemplos de boas práticas de gestão pública, a fim de que as ações e os serviços públicos de saúde e de educação atinjam a qualidade esperada pela população.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Como é possível perceber, não é incomum observar diferentes pesquisas envolvendo Tribunais de Contas, governança e a temática da elaboração, implementação, financiamento e controle das políticas educacionais; em especial, quanto à aplicação do mínimo constitucional em ações de MDE e o cálculo, distribuição e resultado dos gastos realizados com os recursos do Fundeb e demais Fontes de Recursos. No entanto, tendem a aparecer de forma isolada e pontual, diversamente do que propõe esta pesquisa.

Fato é, a experiência destes órgãos de controle externo ainda é pouco pesquisada de forma mais aprofundada, quanto aos possíveis reflexos dos seus atos (ou omissões) e, por conseguinte, pouco demonstrada na academia, no que se refere aos avanços e retrocessos, considerando que aqueles que mais conhecem os seus detalhes, via de regra, também são servidores dessas instituições e, de uma forma ou de outra, podem se sentir inseguros quanto aos seus apontamentos. Provavelmente esta realidade também decorre da dificuldade e complexidade das suas atividades, marcadamente, de acesso a processos de fiscalização, documentos relacionados e relatos de fiscalizações (papéis de trabalho), além de depoimentos pessoais de quem vivenciou na prática diferentes circunstâncias “de” e “em” auditorias.

Aspectos técnicos, quanto a modelos de auditorias, em todas as suas modalidades (levantamento, inspeção, monitoramento, acompanhamento, operacional e de conformidade), além das diferentes competências constitucionais e legais auditáveis (aspectos contábeis, orçamentários, financeiros, patrimoniais e operacionais), já possuem vasto material científico publicado, não sendo objeto de análise ou mesmo aprofundamento por esta pesquisadora.

A seguir, algumas breves considerações sobre o gerenciador de referências Mendeley, software WebQDA e software Tableau, valiosas ferramentas que contribuiram para a coleta, tratamento, consolidação e análise das bases documentais ou bibliográficas.

### 1.3 O Gerenciador de Referências Mendeley

O gerenciador de referências Mendeley surgiu em 2008 com o objetivo de auxiliar na organização, classificação, compartilhamento, acesso e referenciação de bases bibliográficas de pesquisas acadêmicas. Trata-se de um software gratuito, com acesso remoto via web<sup>22</sup>, que permite fazer o upload de arquivos em diferentes formatos (.pdf, .doc ou .xls) e armazená-los em pastas personalizadas por cada usuário cadastrado.

As principais vantagens relatadas são: i. permite a realização de citações ao longo do texto, de forma direta, por meio do próprio editor de textos, e já adequada às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT); ii. permite a organização das fontes da pesquisa por pastas de trabalho; iii. permite importar as citações e arquivos diretamente da internet, com armazenamento automático, por meio de um aplicativo próprio salvo no navegador; iv. admite a edição das referências no campo das características de cada arquivo; v. permite filtrar os textos por autor, ano ou uma palavra qualquer; e, vi. admite a criação de grupos de pesquisa com acessos simultâneos à base de documentos arquivados.

Desenvolvido pela Elsevier e disponibilizado gratuitamente<sup>23</sup>, Moraes (2018) evidencia as principais funcionalidades do gerenciador de referências que permite armazenar, ler, anotar e compartilhar artigos e publicações científicas.

Possibilita armazenar, ler, imprimir, detectar documentos duplicados, inserir tags, fazer anotações/comentários em documentos pdf e extrair metadados;  
Gerenciador de referências e citações, possuindo mais de 8 mil estilos de referências;  
Possui 5GB de espaço para armazenamento na biblioteca pessoal e 20 GB de espaço para compartilhamento;  
Permite a importação de referências de outros gestores bibliográficos;  
Possibilita interagir com editores de texto (Word, OpenOffice, LaTeX);  
Facilita a citação e formatação de bibliografias utilizando diversas normas;  
Sincroniza os dados e conteúdos entre os dispositivos;  
Possibilita a criação de grupos de pesquisa e interação entre pesquisadores;  
Grupos privados ilimitados com até 25 membros (MORAES, 2018, p. 5).

Adotado por esta pesquisa e com bastante utilidade, o software Mendeley permitiu extrair diretamente das bases das fontes bibliográficas, por meio do plug in *Web Importer*, 212 arquivos em pdf, conforme relação nominal acostada no Apêndice desta Dissertação. Nele também foram criadas pastas para catalogação temática e distribuição do tempo de leitura,

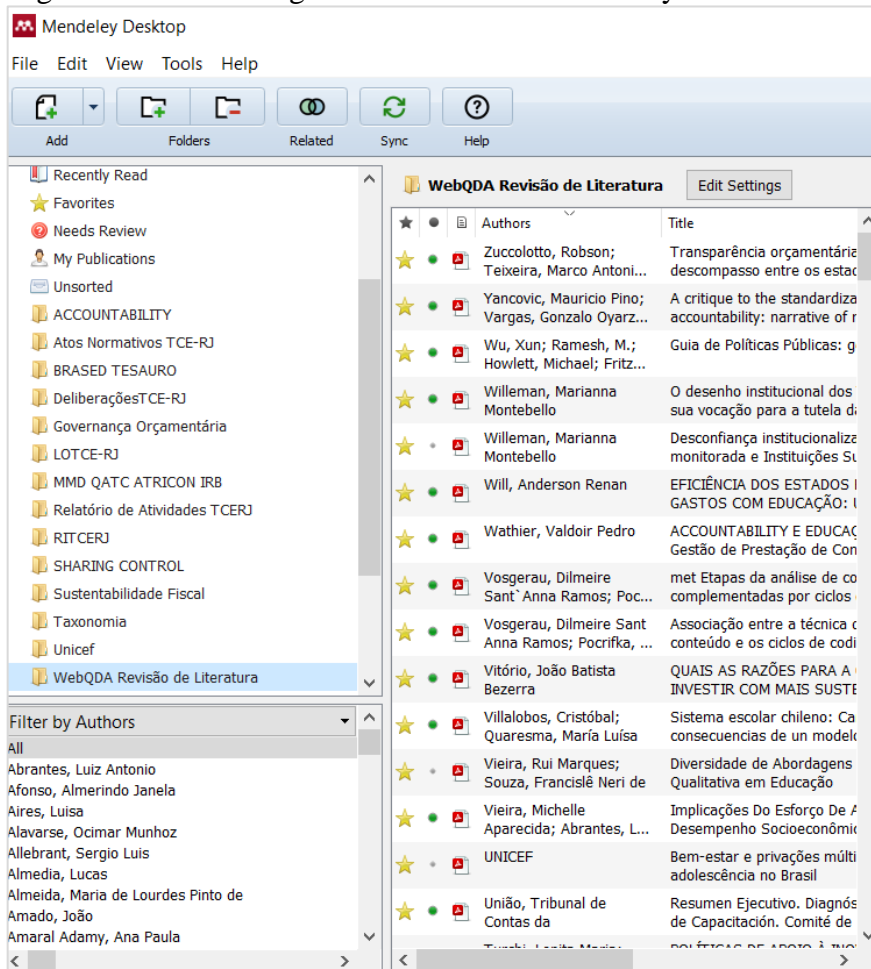
<sup>22</sup> Acesso ao Software Mendeley pelo endereço [https://www.mendeley.com/?interaction\\_required=true](https://www.mendeley.com/?interaction_required=true).

<sup>23</sup> Acesso pelo site <http://www.mendeley.com/> após cadastramento de senha e instalação da versão *desktop*.

mediante critério de prioridade estabelecido, podendo ser do mais recente para o mais antigo, por autor, por título ou por palavra-chave. Além disso, o software favorece a inserção de arquivos diretamente via upload por arrastamento, facilitando a inserção de leis, normativos, teses, dissertações, artigos e livros no formato digital.

Demonstradas por tipologias baseadas nas características dos arquivos, as pastas criadas no decorrer desta pesquisa seguiram a seguinte organização, ilustrada na Figura 5. Importante destacar, os benefícios do acesso rápido, direto e pontual, mediante extração de citações ou entendimentos por meio de uma simples consulta textual, permanecem com o passar do tempo e tendem a aumentar cada vez mais a base bibliográfica da pesquisadora. De tal modo, o campo “*Filter by Authors*”, visualiza-se a relação completa de todos os autores dos arquivos inseridos, sendo possível filtrar por “*My Tags*”, “*Author Keywords*” e “*Publications*”. Sem dúvida alguma, este conhecimento adquirido foi um dos melhores ganhos neste tempo de dedicação científica.

Figura 5 - Base bibliográfica no Software Mendeley



Fonte: Mendeley da autora, 2019.

Outra funcionalidade da ferramenta diz respeito ao acesso à sua base por outros computadores ou mesmo via celular. Outros benefícios da interface da versão Mendeley Web também estão disponíveis, mas, por não terem sido utilizados pela autora, optou-se por não aprofundar nas suas discriminações. A seguir, um breve resumo do que é possível fazer no Quadro 14.

Quadro 14 - Principais funcionalidades do Software Mendeley na versão Web

Principais benefícios dos recursos e serviços do Software Mendeley Web	Obtém atualizações e interações em torno da rede pessoal, via <i>feed</i> de notícias, <i>notifications</i> e <i>social buttons</i>
	Acessa, atualiza e gerencia as referências, via “Biblioteca Web” em <i>Library</i>
	Constrói e mantém o perfil pessoal Mendeley ( <i>your profile</i> )
	Encontra e se conecta com outros pesquisadores
	Pelo <i>Suggest</i> , recebe sugestões sob medida de documentos de interesse
	Revisa as estatísticas das publicações pessoais, por meio do link <i>Stats</i>
	Em <i>Groups</i> , é possível criar, juntar e aumentar os grupos de pesquisas colaborativos
	Pesquisa no catálogo Mendeley Web documentos referências para adicionar à biblioteca pessoal, com possibilidade de expandir e selecionar no campo <i>Search</i> várias opções de busca, como, por exemplo: <i>papers</i> (busca no catálogo web do Mendeley trabalhos de pesquisa), <i>people</i> (permite encontrar outros pesquisadores, conhecer e conectar-se), <i>groups</i> (procura grupo público para participar) e <i>support</i> (obtém ajuda, mediante descrição de consulta ou problema)

Fonte: Elaborado pela autora com base em Moraes (2018, p.20-22).

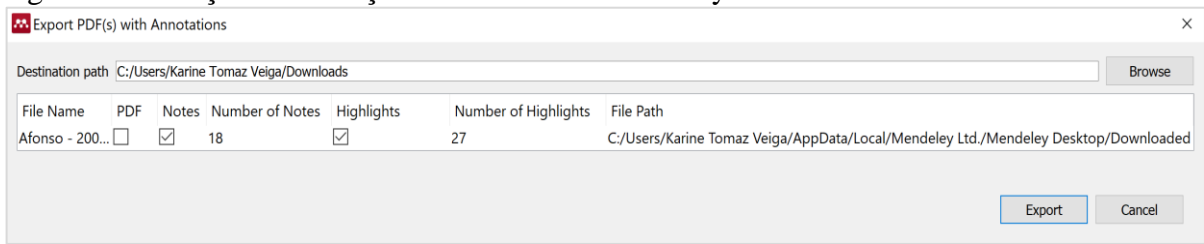
Importante destacar que a versão utilizada por esta pesquisa foi a Mendeley Desktop, com todas as funcionalidades da versão Web. Assim, a fim de garantir o acesso amplo à base bibliográfica, de qualquer computador ou mesmo *mobile*<sup>24</sup>, bastou que a sincronização dos dados fosse mantida ativa, mediante seleção do ícone *Sync*.

Ademais, o software identificou, em algumas situações, um ou mais documentos duplicados, disponibilizando a opção “*Confirm Merge*” para unificar e deixar apenas uma versão na base de referências. No campo “*Detail*” é permitido editar a referência do arquivo, caso a mesma tenha vindo corrompida no momento do *upload*.

Outra valiosa contribuição diz respeito à exportação de fichamentos realizados diretamente no momento da leitura dos textos pelo pesquisador. Por meio do software é permitido abrir o arquivo .pdf anexado à referência “para fazer anotações, marcações e destacar texto” (MORAES, 2018, p. 43). Abaixo, nas Figuras 6 e 7, seguem modelos do momento em que se extraem as anotações, quanto às “*notes*” e “*highlights*”, realizadas no momento da leitura.


<sup>24</sup> *Mobile* diz respeito a celulares, *Ipads*, *tablets*, ou seja, qualquer dispositivo móvel de acesso remoto à internet que se diferencie de um computador.

Figura 6 - Extração de anotações via Software Mendeley



Fonte: Mendeley da autora, 2019.

Figura 7 - Modelo de fichamento exportado via Software Mendeley

 MENDELEY

Annotations

**Nem tudo o que conta em Educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares.**

Afonso, Almerindo Janela

---

**21** Karine Tomaz Veiga Page 6

8/4/2019 5:17

SISTEMA FORMAL E INFORMAL DE ACCOUNTABILITY

No quotidiano das instituições e organizações, como as escolas, há sempre modos informais de accountability, mas são os sistemas formais que têm vindo a ganhar importância.

Um sistema formal de accountability consiste em mensurar e codificar padrões de resultados e prever determinadas consequência quando se atingem ou não esses resultados.

Por isso, a informação é crescentemente quantitativa e os métodos de mensuração são estandardizados (cf. Hoffer, 2000).

Aliás, esta maior formalização tem relações evidentes com a emergência do chamado Estado-avaliador e com a disseminação de uma nova gestão pública (new public management) onde a definição prévia de objectivos e a sua mensuração e quantificação são aspectos centrais.

Não é, portanto, por acaso que algumas formas de accountability em educação têm sido estruturadas tendo como fundamento, exclusivo ou predominante, os resultados dos testes estandardizados no âmbito de avaliações externas.

Fonte: Campos “notes” e “highlights” destacados no momento da leitura e exportados pela autora para arquivo .pdf via Software Mendeley (2019).

Após esclarecimentos e demonstração das principais funcionalidades do software Mendeley por esta pesquisa, passo a justificar a escolha do software WebQDA para investigação qualitativa dos dados, sendo a principal a importação dos ficheiros, no formato de metadados, o que permitiu, com base em descritores de revisão de literatura do software, demonstrar o universo dos documentos e suas principais características.

#### 1.4 O Software de Investigação Qualitativa WebQDA

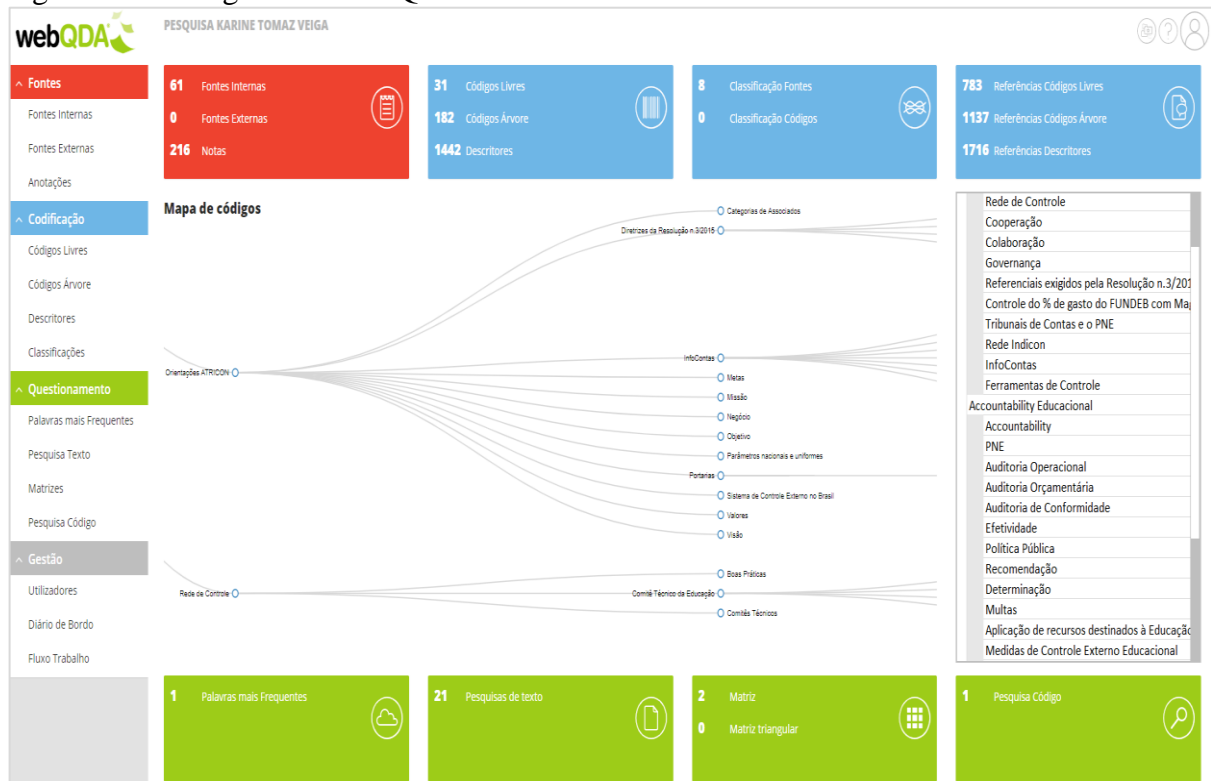
Frequentemente temos percebido como a tecnologia tem influenciado as pesquisas no campo da educação. Já não se usam tanto blocos de papel ou anotações. Além de gravadores e câmeras fotográficas, os softwares tornaram-se melhores amigos de pesquisadores, na tentativa de análise de *corpus* documentais cada vez mais extensos e diversificados.

Souza, Costa e Moreira (2014) esclarecem que o software WebQDA, por meio dos seus princípios norteadores e sistemas de indexação, tornou possível editar, visualizar, interligar e organizar documentos de maneira muito mais sistematizada e simplificada. Com ele é possível criar categorizações, codificações, controles e filtros no momento da leitura do documento, antes ou depois, além de criar nuvens de palavras e questionamentos específicos às próprias fontes de dados, a fim de obter um direcionamento, por exemplo, para as categorizações possíveis.

Quanto à definição, “o WebQDA [é um] software específico destinado à abordagem qualitativa em geral, proporcionando inúmeras vantagens em relação à investigação sem recurso a software específico, ou com recurso a outras aplicações não específicas” (SOUZA; COSTA; MOREIRA, 2014, ONLINE). Dentre as principais funcionalidades, tem-se o uso de dados em diferentes formatos (pdf, word, html, dentre outros); sendo permitida a organização e consolidação dos mesmos, mediante categorização e codificação das “unidades de análise”; bem como a divisão, a sintetização e a busca por padrões manipuláveis (COSTA; AMADO, 2018, p. 38).

O WebQDA é composto por três grandes áreas, além da parte inicial dos projetos (onde ficam todas as pesquisas em andamento) e da parte de gestão do próprio software (elenco de utilizadores, diário de bordo e fluxo de trabalho), conforme esclarece Costa e Amado (2018): o campo das fontes (podendo ser internas, externas e provenientes de anotações - em formatos de texto, imagem, áudio ou vídeo); o sistema de codificação (códigos livres, códigos-árvores, descritores e classificações); e o sistema de questionamento (palavras mais frequentes, pesquisa de texto, elaboração de matrizes e pesquisa de códigos). A visão geral do software, envolvendo todos os seus sistemas, encontra-se demonstrada na Figura 8.

Figura 8 - Visão geral do WebQDA



Fonte: Software WebQDA da autora, 2019.

Como se observa, foram inseridas 61 fontes internas de pesquisa e 216 itens de Revisão de Literatura, sendo 4 repetidos e excluídos posteriormente. Adicionalmente, 31 codificações livres, 182 códigos-árvore e 1.442 descritores fizeram parte desta pesquisa, estabelecendo, no total, 3.636 referências. Ademais, uma pesquisa com as palavras mais frequentes presentes na Resolução n. 3 de 2015 da Atricon foi realizada (demonstrada anteriormente na Figura 4), além de 21 pesquisas textuais, 2 matrizes com questionamentos orientadores para a síntese e uma pesquisa de código.

Outro facilitador para pesquisadores, o painel fluxo de trabalho apresenta diretrizes sobre todo o roteiro a seguir, com orientações para cada ação necessária e sequencial, em todos os sistemas do software (de fontes, de codificação, de questionamentos e de gestão). Adotado na íntegra, segue demonstrado na Figura 9.



Figura 9 - Fluxo de Trabalho sugerido pelo Software WebQDA

webQDA		DISSERTAÇÃO			
		Fluxo Trabalho			
Fontes		NOME	REALIZADO	INTERNO	EXTERNO
Fontes Internas					
Fontes Externas					
Anotações		Organização de Dados	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		Criação de Projeto	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Codificação		<b>Sistema de Fontes</b>			
Códigos Livres		Importação de Fontes Internas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Códigos Árvore		Importação de Fontes Externas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Descritores		Anotações Notas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Classificações		Anotações Comentários	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Questionamento		<b>Sistema de Codificação</b>			
Palavras mais Frequentes		Criação de Códigos Livres	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		Criação de Códigos Árvore	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		Codificação	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		Descritores	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		Classificação Fontes	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		Classificação Códigos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gestão		<b>Sistema de Questionamento</b>			
Utilizadores		Palavras mais Frequentes	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		Pesquisa Texto	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		Matrizes	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		Pesquisa Código	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<b>Sistema de Gestão</b>			
		Convidar Utilizadores	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		Diário de Bordo	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		Relatórios	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fonte: Software WebQDA da autora, 2019.

Como é possível notar na Figura 9, com exceção da utilização de comentários e convite a outros utilizadores (indicado para pesquisas coletivas), todas as etapas sugeridas pelo fluxo de trabalho foram realizadas.

No sistema de questionamento do software, uma das etapas mais importantes da análise de dados, cabe ao pesquisador proceder com a verificação de padrões, identificando quais são eles e evidenciando as relações estabelecidas. O software, ao ser solicitado para elaborar uma matriz de questionamento, responderá com o intervalo comum do que foi codificado em dois campos escolhidos pelo pesquisador, seja ele um dado descritor ou mesmo interpretativo. Souza, Costa e Moreira (2014) enfatizam que a construção dos questionamentos, por meio de matrizes, modelos e relatórios, em consonância com as unidades de codificação categorizadas, demonstrará os elementos que auxiliarão na etapa da apresentação dos resultados.

A fase da escrita tem, portanto, no software WebQDA um grande contributo, ao permitir chegar de forma rápida, organizada e classificada em todas as referências já categorizadas pelo pesquisador, justificando suas análises proferidas, conforme demonstra a Figura 10.

Figura 10 - Referências ao conceito “Rede de Controle”

The screenshot shows the webQDA interface with a search for 'Rede de Controle'. The interface includes a sidebar with navigation options: Fontes, Codificação, Questionamento, and Gestão. The main content area displays search results for 'COORDENADA 205219-2016 RELATÓRIO'. It lists three references:

- Referência 1:** Na ocasião, foi apresentada às equipes uma sugestão de matriz de planejamento, obtida a partir de ajustes realizados na matriz preliminar em função da experiência da auditoria-piloto realizada em escolas públicas do Distrito Federal e de municípios do estado de Goiás próximos ao DF, com participação do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM/GO) (TC 017.108/2015-2- Fiscais 305/2015 - TCU)
- Referência 2:** Institui Comissões Temáticas para a elaboração de minutas de Resoluções da Atricon contendo Diretrizes de Controle Externo para o Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil - MMD-TC e de outras Providências.
- Referência 3:** IX-Acompanhamento das decisões dos Tribunais de Contas Coordenação: Conselheiro Sebastião Cezar Leão Colares (TCM-PA) Grupo de Trabalho: Conselheiro Antônio Gilberto de Oliveira Jales (TCE-RN) Conselheiro

Fonte: Software WebQDA da autora, 2019.

Assim, o processo de análise dos dados armazenados encontrou no software WebQDA um importante instrumento de auxílio na “consistência e transparência analítica”, especialmente por potencializar o rigor metodológico empregado, frente ao volume de informações. Abaixo, no Quadro 15, são apresentadas as principais diferenças entre softwares de análise qualitativa e quantitativa de dados.

Quadro 15 - Características de softwares de análise qualitativa e quantitativa de dados

Método	Análise Qualitativa	Análise Quantitativa
	Leitura e codificação manual de documentos	Dicionários de palavras, frases, padrões e regras
Tempo Estimado	Elevado (semanas/meses)	Média (dias)
Validade	Potencialmente alta (subjetividade elevada)	Média a alta
Confiabilidade	Pode ser problemática	Perfeita e exata
Exemplo de Ferramentas	Atlas.ti NVivo MaxQDA Qualrus The Ethnograph HyperResearch QDA Miner WebQDA Dedoose	General Inquirer Diction LIWC Tabari TextQuest TextPack Yoshikoder WordStat Iramuteq Gephi Tableau Desktop

Fonte: Adaptado pela autora, com base em COSTA; AMADO, 2018, p. 19-20.

Dessa forma, os maiores desafios que envolvem a gestão de documentos em grandes quantidades e em formatos cada vez mais diversos (por exemplo, em .csv ou .json) demandam pacotes de análises cada vez mais otimizados e robustos. Em consonância, a implementação de funcionalidades avançadas, integrando conceitos de *cloud*, *big data* e tecnologias móveis, já é uma realidade (COSTA; AMADO, 2018, p. 20). Entretanto, outros desafios operacionais também se apresentam, mesmo para pesquisadores mais familiarizados com estas tecnologias, alguns destes, por sinal, estiveram presentes nesta pesquisa. A inviabilidade de armazenamento ou carregamento de vários arquivos ao mesmo tempo, a ausência de transcrição integrada de dados de mídia (vídeos ou áudios) e o não processamento ou codificação automática de textos, com base em descritores e códigos pré-definidos, ainda são entraves que merecem solução por parte dos desenvolvedores (COSTA; AMADO, 2018).

Para Lima e Manini (2017, p.77), fazer a análise de dezenas, centenas ou milhares de unidades de pesquisa é um processo complexo, “para não dizer impossível de ser feito em alguns casos”, consumindo um tempo maior do que o pesquisador dispõe. A Análise de Dados Qualitativos Apoiados por Computador (*Computer Assisted Qualitative Data Analysis - CAQDAS*), técnica suportada pelo uso de software, “faz parte atualmente de um campo eclético da pesquisa que atua no contexto da metodologia qualitativa e das técnicas de análise em geral” (LIMA E MANINI, 2017, p. 77). Para Lewins e Silver (2014), estes modelos de pacotes de CAQDAS funcionam como uma espécie de sistema integrado que favorece o planejamento e o gerenciamento da pesquisa sob diferentes aspectos.

Os pacotes de CAQDAS modernos, também conhecidos como Softwares de Análise Qualitativa de Dados (*Qualitative Data Analysis Software - QDAS*), favorecem: a gestão integrada de inúmeros materiais, fontes e recursos de pesquisa; a codificação de indicadores (indexação); a categorização; e a utilização de recursos variados em uma mesma análise: textos, áudios, imagens e vídeos de materiais em diversos formatos (editor de texto, PDF, RTF, GIF, JPEG). Propiciam a busca, a recuperação e estratificação necessárias para as diversas etapas do processo de análise qualitativa. Contribuem nos processos cognitivos humanos de análise e a redução dos dados (síntese), facilitando a busca e a recuperação de informações com a utilização de operadores booleanos (e, ou, não), matrizes dinâmicas de dados, permitindo uma multiplicidade de combinações das informações e rearranjos. Geram tabelas, gráficos de frequências, nuvens de palavras, indexação de diversos itens etc. Possuem editores de texto integrados que permitem anotações de observações, memorandos que podem ser usados para *insights*, observações, comentários pessoais ao longo do processo de análise. Alguns até se propõem a auxiliar em processos de codificação automática, usando inclusive alguns recursos computacionais de inteligência artificial, apesar desses recursos ainda serem uma promessa e limitados (LIMA E MANINI, 2017, p. 76)

Sobre o uso dos CAQDAS, faz-se necessário ainda enfatizar o papel do pesquisador e o seu uso nas pesquisas. Ora, não há que se pensar na substituição do papel intelectual e abstrato. Tais mecanismos funcionam meramente como grandes ferramentas que expandem a capacidade

de organização, tratamento e análise do *corpus* documental. Lima e Manini (2017, p. 79) já ressaltaram que “o software não é o método e nem é a metodologia [...] Não há software perfeito ou que possa ser melhor em tudo”.

Quanto à opção de elaboração de mapas mentais, espécies de representações que demonstram as diversas conexões e relações estabelecidas, é outra funcionalidade das ferramentas de CAQDAS utilizada após a categorização dos dados. Sobre este último aspecto, Bazeley (2007) apud Costa e Amado (2018, p.17) enfatizou que a relativa facilidade de codificação assistida por software pode transmitir uma falsa sensação de redução da leitura crítica e reflexiva dos dados, gerando risco de mecanização da análise qualitativa e assim comprometimento do caráter exploratório da pesquisa. Em contraponto, defensores desse novo formato de instrumento de pesquisa, essencial ao apoio e identificação de forma célere de todo o *corpus* documental, admitem o benefício das funcionalidades em relação ao método, à organização, ao tempo estimado de acesso à informação, à validade e à confiabilidade dos resultados (COSTA; AMADO, 2018, p. 28). Não há, no entanto, qualquer redução do tempo de leitura. Este permanece com o pesquisador, de forma atenta e preocupada com os seus resultados.

A dinâmica colaborativa no uso de software de análise de dados também é outra das iniciativas bastante comemoradas. Com a possibilidade de convite a utilizadores, o WebQDA, por exemplo, permite o compartilhamento das pastas por projeto de pesquisa a quem o autor autorizar. A medida possui a finalidade de provocar incentivos a validações externas por pares, diante dos resultados alcançados, pura e simplesmente, e com isso favorecer, adicionalmente, o que se denomina grau de fiabilidade<sup>25</sup> elevado para validação das respostas ao problema de pesquisa, além de viabilizar a parceria no momento do armazenamento, da categorização e da análise dos documentos, corroborando, por sua vez, com o modelo 4C de pesquisa disposto em três níveis: colaboração e cooperação, coordenação e comunicação (COSTA; LOUREIRO; REIS, 2014). Para Costa e Amado (2018, p. 21), “processos de auditoria e validação são inerentes às metodologias qualitativas e devem ser executados independentes da origem das primeiras versões das transcrições, sejam estas humanas ou de máquinas”. Assim, a partilha de textos indexados em ambientes colaborativos e já codificados possibilita uma espécie de correção ou mesmo de dupla checagem em tempo real e por todos.

Depois de abordados os diferentes métodos usados na investigação qualitativa, por meio do auxílio do gerenciador de referências Mendeley e do software WebQDA, parte-se para a

---

<sup>25</sup> O termo fiabilidade, sinônimo de confiabilidade, é cunhado, em geral, por profissionais da engenharia por permitirem uma análise sistêmica do universo que envolve o todo.

elucidação das principais características do Tableau Desktop, software de investigação quantitativa essencial na avaliação orçamentária das políticas públicas educacionais fluminenses.

### 1.5 O Software de Investigação Quantitativa Tableau Desktop

Após a decisão de utilização de um gerenciador de referências (Mendeley), com o apoio de um software de investigação qualitativa (WebQDA), adotou-se também o software Tableau Desktop nesta pesquisa, justificando-se em razão do volume de informações orçamentárias coletadas para os exercícios de 2015 a 2018. Por ser uma ferramenta de *Business Intelligence* (BI)<sup>26</sup>, paga e liberada mediante licença, ainda é pouco utilizada em auditorias orçamentárias e financeira pelas Cortes de Contas, em prol de análises quantitativas de dados mais assertivas. Intuitivo e ágil, analisa o que pretende, é responsivo e permite visualizações que traduzem claramente o que acontece por meio de *dashboards*<sup>27</sup> e gráficos.

Com o objetivo de reunir todos os dados pertinentes ao objeto dessa pesquisa, qual seja, a atuação do TCE-RJ frente às fiscalizações educacionais e o cumprimento das suas políticas públicas, relacionou-se, conforme rol de documentos orçamentários e não orçamentários, toda a estrutura de classificação das despesas públicas voltada para a realização dos objetivos previstos nos Programas de Governo e suas Ações Governamentais da Secretaria de Estado de Educação.

A amostra foi não probabilística, utilizando os critérios de conveniência<sup>28</sup> e expertise da pesquisadora. O processo de escolha dos documentos para análise quantitativa e inserção no software Tableau Desktop seguiu, portanto, o critério da experiência, levando-se em consideração a integralidade dos instrumentos elaborados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro e pelo TCE-RJ durante o período de 2015 a 2018, sendo eles: processos administrativos de auditorias governamentais realizadas no campo da educação, bem como todos os seus anexos (denominados papéis de trabalho de auditorias), prestações de Contas de Governo prestadas pelo chefe do Poder Executivo, peças orçamentárias que remetem às políticas públicas educacionais (capítulos da Função de Governo Educação inseridos no Plano Plurianual, na Lei

<sup>26</sup> O software de *Business Intelligence* utilizado nessa pesquisa foi a versão 2019.1 do Tableau Desktop encontrado em: <http://www.tableau.com/products/desktop>.

<sup>27</sup> Espécie de um painel/ quadro com várias informações dispostas por meio de infográficos sobre um mesmo objeto de análise.

<sup>28</sup> Patton (2002 apud FLICK, 2009b, p. 125) utiliza a terminologia “critério da conveniência”, que se refere “à seleção daqueles casos mais acessíveis sob determinadas condições”.

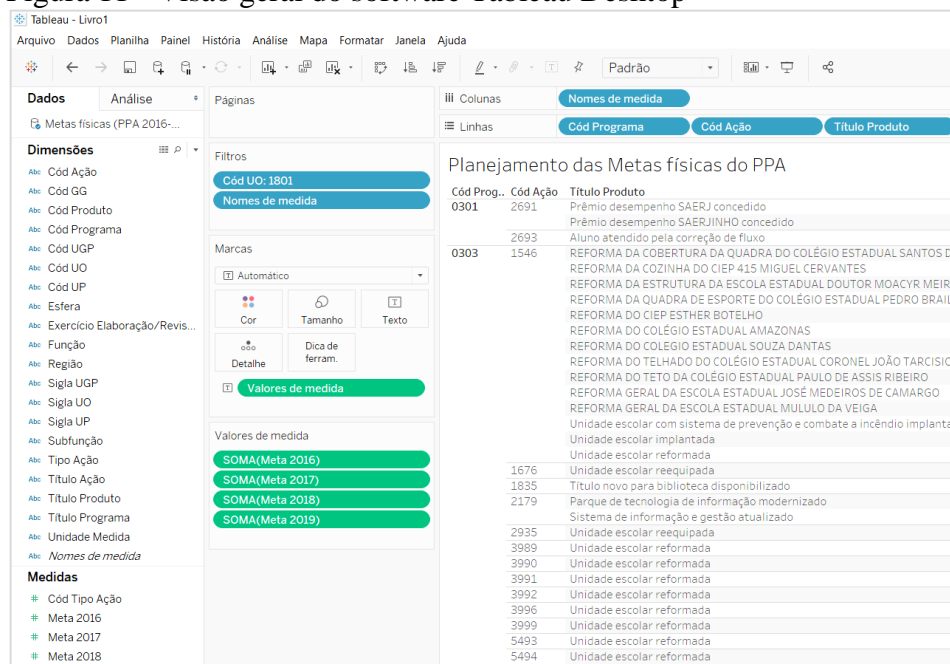
de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual do RJ, para cada um dos exercícios) e demonstrações fiscais oficiais, publicadas bimestralmente ou trimestralmente, em cada exercício, além dos relatórios emitidos pelo sistema Siafe-Rio.

O período em questão, do orçamento público analisado, foi selecionado por dizer respeito ao momento posterior à edição do Plano Nacional de Educação de 2014 e da Resolução n. 3 de 2015 da Atricon, marcos da nova atuação das Cortes de Contas, quanto à fiscalização da educação. Além disso, ressalta-se o fato de o escopo compor todos os atos de uma gestão estadual completa, ou seja, corresponde a uma legislatura completa de quatro anos de um Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Esta pesquisa perfaz, portanto, a gestão do ex-governador Luiz Fernando de Souza Pezão (com mandato desde 04/04/2014 até 01/09/2019). Desse modo, engloba o último ano do PPA elaborado em 2011 e válido de 2012 a 2015, além de um novo Plano Plurianual, elaborado no seu primeiro ano de governo (2015) e válido para o período de 2016 a 2019.

O software Tableau Desktop se apresenta como uma grande opção para cruzamento de dados quantitativos, sendo possível, por meio de perguntas norteadoras, responder representatividades, relações entre despesas e execuções orçamentárias por um simples arrastamento dos dados de cada exercício para o campo de resultados da planilha. Na Figura 11, observa-se a distribuição dos dados por dimensões (qualidade das informações representadas por “Abc”) e medidas (valores numéricos representados por “#”).

Figura 11 - Visão geral do software Tableau Desktop



Fonte: Tableau Desktop da autora, 2019.

Muitos são os avanços no campo das tecnologias adotadas em fiscalizações públicas. Big Data *Analytics*, Serviços na Nuvem, Análises Preditivas, Internet das Coisas (IoT) e Ciência de Dados são conceitos cada vez mais próximos e que provocam grandes transformações no comportamento profissional de muitos auditores e grandes instituições. Para Castro (2016, p. 54):

Big Data é um termo atualmente em evolução que pode ser descrito como uma quantidade, de qualquer volume, de dados estruturado, semiestruturados ou não-estruturados com potencial para se retirar informação (*mining*).

Considerando essa definição e o fato de que, para os quatro exercícios analisados, somente quanto à execução orçamentária estadual, são mais de 100 (cem) mil linhas de dados quantitativos distribuídos em 103 colunas, pode-se afirmar, preliminarmente, que a análise destas informações adota a nomenclatura de Big Data *Analytics*. Esta pode ser categorizada por 3 (três) V's: volumes de dados, variedade de tipos e velocidade a qual os dados podem ser processados.

De todo modo, o termo de Big Data não possui padrões específicos, mas características semelhantes, com ordens de grandeza de dados que já ultrapassam as casas dos *Petabytes* (1024 *Terabytes*) ou *Exabytes* (1024 *Petabytes*) - *Hard Drives* (HD) externos possuem, em média, 1 *Terabyte*. A análise deste grande volume de dados (conhecido por Big Data *Analytics*) é normalmente feita recorrendo a computação em nuvem.

Trazendo para a realidade educacional a estrutura comum de um processo de BI aplicado, exatamente como procede o software Tableau, observa-se a seguinte relação entre as seis instâncias de recolha, integração, armazenamento, análise, apresentação, avaliação e monitoramento de dados, conforme ilustra a Figura 12.

Figura 12 - Estrutura Comum de *Business Intelligence* aplicada à Educação



Fonte: Elaborado pela autora com base em CASTRO (2016, p. 26-27).

Como tendência do mercado de BI, o Software Tableau (CASTRO, 2016) demonstra ser capaz de suportar o volume de informações geradas pela educação fluminense, principalmente em razão da multidimensionalidade das informações que circundam essa Função de Governo. Em tempo de Governo Aberto, a disponibilização de bases de dados cada vez mais frequente, mas também mais complexas, requer diferentes iniciativas, públicas ou privadas, que permitam fornecer mais transparência e informação útil para a compreensão destes dados. O dado pelo dado não significa absolutamente nada. Para que seja possível compreender a elaboração, o monitoramento e a execução das políticas públicas educacionais, especialmente sob o viés orçamentário, caberá ao pesquisador o domínio destas ferramentas, a leitura das informações que comporão esta base e, acima de tudo, que saiba formular as perguntas corretas para cada um dos dados postos à disposição.

Com dados públicos relevantes e acessíveis, a um custo baixo e com a vantagem da interatividade, cada vez mais usuários adquirem habilidade para manusear diferentes modelos de interface de dados. O foco nas pessoas e o acesso simples aos dados são um dos grandes fatores de sucesso para a aplicabilidade das ferramentas de *Business Intelligence* (ELLIOT, 2011; CASTRO, 2016). Para Castro (2016), o software Tableau Desktop está entre os principais *players* do mercado, conforme dispõe a Figura 13:

Figura 13 - Aplicações móveis de *Business Intelligence*

Aplicação móvel	Sistema Operativo
RoamBI	 
MicroStrategy	 
TIBCO Sptofire	   
Microsoft Power BI	 
Tableau	 
Yellowfin	 
Jaspersoft	 
IBM Cognos Mobile	 
Cyfe	 
SAP BusinessObjects Mobile	   
QlikView on Mobile	

Fonte: CASTRO (2016, p. 36).



Assim, de acordo com Coe, Beran e Stull-Lane (2018, p.2), o software Tableau contribui em diferentes etapas para um projeto de análise, especialmente quanto a: i. permissão de análises por segmentos e *coortes* (por meio de fatiamento dos dados ao longo de muitas dimensões); ii. combinação de cenário e análises hipotéticas, com flexibilidade para testes e modificações de diferentes tipos de cálculos; iii. disponibilização de funções estatísticas sofisticadas, mediante linguagem fácil e intuitiva, o que possibilita análises complexas e manipulações de um grande volume de dados com agregações próprias e respostas rápidas, tais como: o desvio padrão, a moda, as assimetrias, as correlações e a covariância; iv. viabilização de construções e séries temporais e análises preditivas, de acordo com a sazonalidade, tendências e previsões; v. integra serviços externos em linguagem R e *Python*, o que agrega na alavancagem do trabalho também em outras plataformas (COE, 2017, ONLINE<sup>29</sup>). No Quadro 16, é possível observar os diferentes cenários de análises via Tableau e as suas principais características.

Quadro 16 - Funcionalidades do Software Tableau

Cenário	Características	Fluxo Analítico
Análise de Segmentação e coortes	Campos calculados, <i>clustering</i> , conjuntos e Grupos - No Tableau, ao escolher uma conexão à base de dados ao vivo e atualizar seus dados, a análise de todos os componentes subjacentes, tais como conjuntos e grupos, irá atualizar automaticamente.	Por meio de perguntas básicas e “arrastamento” das dimensões e valores, busca-se conhecer mais sobre os diferentes segmentos dos dados, a fim de categorizá-los e quantificá-los. A funcionalidade grupos permite limpar dados ao agregar um grande volume em uma mesma categoria e definir um novo segmento.
Análise de Cenário e <i>what-if</i> <sup>30</sup>	Parâmetros, Histórias - Além de testar hipóteses, o recurso “parâmetro” do Tableau permite mostrar resultados de uma análise <i>what-if</i> em um relatório interativo, o que permite obter feedback em tempo real sobre o impacto de métricas-chave.	A adoção de conjuntos pode ser útil quando em uma série de cenários diferentes, incluindo filtragem ou mesmo uma análise de informações <i>outliers</i> . Também é possível simular diferentes grupos de dados para observar como os mesmos se comportam ao longo do tempo. Com base nestas informações, constrói-se uma narrativa com os dados gerados, evidenciando os principais resultados e conclusões.
Cálculos sofisticados	<i>Level of Detail (LOD)</i> , Cálculo de Tabela rápidos e Funções estatísticas - Analistas dependem de uma linguagem simples, expressiva, agregada (com diferentes níveis de detalhes dentro do mesmo componente de análise) e poderosa para transformar dados e definir a lógica complexa.	Campos calculados permitem realizar operações aritméticas, expressar a lógica condicional ou realizar operações especializadas em tipos de dados específicos. Dois dos principais recursos que permitem análises avançadas são: <i>Level of Detail (LOD)</i> - expressão a ser definida para cada nível de detalhe e os Cálculos de Tabela rápidos.
Análise de Séries Temporais (presente/passado) ou Análise de Tendências e Preditiva (futuro).	O fator tempo é uma das variáveis independentes mais comuns utilizadas em processos analíticos. A exploração da sazonalidade agrega mais conhecimento, favorece a alavancagem preditiva e permite explorar novos cenários.	É possível programar para que as linhas de tendência sejam automaticamente recalculadas para cada um dos segmentos de interesse, à medida que a seleção do segmento muda. Controle flexível sobre a granularidade do tempo e agregações, filtros rápidos por faixas relevantes com base em valores atuais.
Serviços Externos de integração	Linguagem R e Integração <i>Python</i>	Permite resultados complexos de modelagem para consumo por usuários de qualquer nível de habilidade técnica.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Coe, Beran e Stull-Lane (2018, p.3-23).

<sup>29</sup> Disponível em <https://www.tableau.com/pt-br/about/blog/2017/4/lets-talk-advanced-analytics-68604>.

<sup>30</sup> *What-if* é um termo utilizado que exprime se uma situação, ao alterar determinados valores de um parâmetro, também afetariam o resultado dos dados.

Assim, o uso do software Tableau Desktop trouxe para esta pesquisa transparência e utilidade, além de segurança, por meio das validações aceitáveis, e profunda, em razão das camadas de informações geradas a cada pergunta que foi feita. Diante de um público formado por auditores de Tribunais de Contas, cidadãos comuns, docentes, gestores da educação, pais e alunos e conselheiros de políticas públicas; buscou-se demonstrar nesta seção os principais critérios e o rigor desta metodologia, fundamentais para que os resultados da avaliação orçamentária das políticas educacionais fossem alcançados.

## 2 TRIBUNAIS DE CONTAS: POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO

Nunca em nossa história temos feito tantos progressos no setor educacional, mas também nunca alcançamos uma consciência tão clara de nossas próprias fraquezas.

*Darcy Ribeiro*

O Tribunal de Contas no Brasil, conforme a Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, possui um papel de enorme relevância para a manutenção dos valores democráticos de direito do cidadão comum, aquele que contribui incansavelmente com tributos, na expectativa de se valer dos serviços públicos que, em regra, deveriam retornar e satisfazer as necessidades mais básicas da sociedade. Neste capítulo, de forma bastante sintetizada e objetiva, pretende-se demonstrar como está caracterizado o Sistema de Controle Externo do país, qual o contexto de sua criação, espécies e localizações, além das competências constitucionais e funções.

Ainda em alusão à CRFB/88, que consagra a Educação como um direito social no seu artigo 6º, também estabelece que é de competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios oferecer aos seus cidadãos os meios para o acesso a ela. Assim, considerando a responsabilidade do Estado para com essa importante Função de Governo e área de diversas ações governamentais, o art. 208 da Carta Magna assim dispõe:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

Considerando as garantias expostas pela CRFB/88, verifica-se o papel dos Tribunais de Contas, além de outras funções, exatamente quando da oferta da Educação Básica. Conforme mencionado, o dever do Estado recai sobre o fornecimento de um serviço público: de qualidade;

gratuito; universal (logo, devendo ofertar vagas para todos e todas); especial (que requer profissional capacitado para o requerido atendimento, com base na carência de cada aluno); em espaços classificados como escolas, mas com características distintas e equipamentos necessários diferentes, como, por exemplo, em creches e pré-escolas (o que requer investimento especializado e treinamento); com nível elevado de qualidade no ensino e na pesquisa (necessitando de mais investimento e estímulos das mais diferentes naturezas); em horários diversos, inclusive noturnos (o que por vezes pode demandar por uma equipe de profissionais maior, para composição de carga horária e grade curricular); além de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde. Para todas essas circunstâncias, percebe-se, há uma finalidade pública a ser controlada pelos Tribunais de Contas, especialmente por se tratar de um direito prioritário, por atender crianças e adolescentes, além de jovens e adultos. Trata-se de um direito indisponível, o que significa que não cabe ao gestor público dispor dele, não o prestar, negligenciá-lo ou mesmo subdimensioná-lo, destinando orçamentos insuficientes para o cumprimento das suas políticas públicas.

Sobre estes aspectos, o Relatório elaborado pela Atricon em 2016, denominado “Metas do Plano Nacional de Educação (PNE): proposta de relatório final pelo Grupo de Trabalho Atricon-IRB”, elaborado após a edição da Resolução nº 3/2015 da Atricon, trouxe novos parâmetros de atuação, a fim de estabelecer formas de colaboração à consecução das políticas públicas educacionais. Além de novas ferramentas, traçou-se quais as principais ações, projetos e estratégias de fiscalização, a ponto de promover uma padronização para as Cortes de Contas do que se considera válido e aceitável pelo cidadão (*public value*), dentre as suas competências, frente à essa Função de Governo.

Para isso, é necessário compreender inicialmente quais são as suas competências. Dentre elas está o dever de apreciar a razoabilidade, a legitimidade e a economicidade de determinados atos da Administração, ao lado da apreciação dos aspectos formais de regularidade e legalidade desses atos, por meio do controle externo, e para isso procede ao julgamento das contas anuais dos administradores sujeitos a sua jurisdição e das tomadas de contas especiais. Exerce, também, a função sancionatória, pois pode aplicar multas aos responsáveis em caso de irregularidade de contas ou realização de despesas ilegais; no exercício da função corretiva estabelece prazo para correção de ilegalidades encontradas; exerce também sua função opinativa, quando emite parecer sobre as contas anuais prestadas pelos Chefes do Poder Executivo e quando pronuncia pareceres técnicos conclusivos sobre matérias envolvendo indícios de despesas não autorizadas ou mesmo subsídios não aprovados, solicitado pela

Comissão de Orçamento do Poder Legislativo, conforme prevê a Constituição Federal no seu artigo 166, § 1º.

Sua função principal é a fiscalizatória, responsável por inspecionar e auditar aspectos das mais variadas naturezas (contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial), além de controlar a aplicação de recursos repassados pela Estado a outros entes, mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumentos congêneres, ou ainda apurar denúncias e representar sobre ilegalidades verificadas.

No controle das contas públicas, os Tribunais exercem uma função única e especializada, especialmente diante da complexidade dos seus temas e amplitude das suas fontes de dados a conferir. Como dito, observa desde aspectos contábeis a atos de gestão, fiscaliza o patrimônio público de forma direta (seja ele recurso público em espécie (financeiro), disponível em caixa, bem móvel ou imóvel, construção, evolução ou desfazimento). Sendo orçamento público, objeto desta pesquisa, busca-se a regular elaboração, discussão, votação e implementação, em respeito aos limites e ditames das Leis de Diretrizes Orçamentárias, deve favorecer a consecução do interesse público, materializado por meio de políticas públicas necessárias para a solução de problemas sociais detectados. Assim, qualquer pessoa, seja física ou jurídica, que guarde, arrecade, gere, utilize ou administre bem, dinheiro, valor ou patrimônio público deverá prestar contas aos Tribunais de Contas.

A obrigação de prestar Contas de Governo, anualmente, recai, portanto, sobre o Chefe do Poder Executivo junto ao Poder Legislativo, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, em relação ao exercício anterior. Cabe aos Tribunais de Contas a competência de auxiliar na apreciação das contas prestadas, mediante a expedição de parecer prévio, conforme se pode extrair do texto do artigo 71, inciso I, da CRFB/88:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.

Em âmbito estadual, cabe ao Governador apresentar, anualmente, ao Tribunal de Contas do Estado, a prestação<sup>31</sup> de contas do exercício anterior para que o órgão se manifeste, tecnicamente, através de parecer prévio.

---

<sup>31</sup> A Constituição do Estado do Rio de Janeiro previu a competência do Tribunal de Contas do ERJ, para emissão de parecer prévio nas contas do Governador do Estado, em seu artigo 123, I, nos seguintes termos: “Art. 123 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento”.

Importa distinguir, ainda, a prestação de Contas de Governo da prestação das Contas de Gestão. Para estas últimas, prevalecerá os atos praticados por aqueles que são ordenadores de despesas, executando recursos públicos para atender finalidades pretendidas em políticas públicas, em regra, planejadas por eles ou pelos responsáveis do Órgão competente. Sobre este tema, convém destacar a representatividade dessas estruturas e de como elas prestam serviços, o que representa a classificação institucional dos responsáveis pelas políticas públicas.

Significa o seguinte, quem faz parte da estrutura da Administração Pública Direta, pode ser responsável pela prestação de serviços públicos de forma direta ou indireta. Sendo direta, ocorre de modo concentrado, dentro da sua própria estrutura de governo, constituindo o gestor o próprio responsável pela implementação da política pública prestadora do serviço em questão. Sendo realizado por estrutura diversa ao órgão principal, por meio de outros órgãos subordinados hierarquicamente a este, mas ainda dentro da Administração Pública Direta, será considerado serviço público desconcentrado e de modo indireto, portanto, sofrerá controle, quanto aos seus atos praticados. Também de modo indireto, pode o serviço público ser transferido para outra estrutura, agora na Administração Pública Indireta, por meio da criação de Entidades, logo, de acordo com Carvalho Filho (2018), o cumprirá de forma descentralizada. Neste caso, o órgão responsável pela política pública exerce sobre esse um controle finalístico sobre os seus atos.

Moreira Neto (2003, p. 85), definiu, acerca da função social dos Tribunais de Contas, e sobre a sua importância:

Os órgãos de contas alcançaram indubitavelmente sua maturidade e máxima prestância, deixando de ser apenas órgãos do Estado para serem também órgãos da sociedade no Estado, pois a ela servem não apenas indiretamente, no exercício de suas funções de controle externo, em auxílio da totalidade dos entes e dos órgãos conformadores do aparelho do Estado, como diretamente à sociedade, por sua acrescida e nobre função de canal do controle social, o que os situa como órgãos de vanguarda dos Estados policráticos e democráticos que adentram o século XXI.

Neste aspecto, Lima (2018) reforça sobre a importância de se observar o vasto espectro de atuação das Cortes de Contas. Considerando que as fiscalizações podem ser, inclusive, operacionais, aspectos de gestão, decisões e práticas serão avaliadas e sobre elas caberá aos auditores um juízo de valor a ser encaminhado para decisão deliberativa. Juízo esse técnico, objetivo e imparcial.

Trazendo a discussão para o tema desta pesquisa, é sabido que as políticas educacionais são elaboradas por um Órgão, que aloca determinada quantia de orçamento, sob a responsabilidade de uma Unidade Orçamentária, para o cumprimento das finalidades definidas no Plano Plurianual, em prol de determinado objetivo e solução de um problema social que,

espera-se, tenha sido diagnosticado, sendo provido por dotações adequadas e suficientes. A regra, no entanto, demonstra superestimações ou subdimensionamentos constantes. Cabe aos Tribunais de Contas, portanto, avaliar todos estes aspectos e chegar a uma conclusão quanto à economicidade, legalidade ou legitimidade das políticas expressas nos Programas de Governo. Além disso, observar se essas políticas previstas seriam exequíveis ou não.

## 2.1 Origem, competência e espécies dos Tribunais de Contas no Brasil

A existência dos Tribunais de Contas no nosso ordenamento jurídico remonta o Decreto nº 966-A/90, de 07.11.1890, por obra do Ministro Rui Barbosa, quando, a fim de liquidar as contas das receitas e das despesas públicas, bem como verificar a legalidade das mesmas, propõe a criação de uma instituição fora da estrutura de governo capaz de exercer esse controle externo. Mateus (2012) esclarece a natureza republicana destas instituições, constituídas no governo do Marechal Deodoro:

Aquele normativo estabeleceu que todos os decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos dos diferentes Ministérios, susceptíveis de criar despesas, ou interessar às finanças da Republica, para poderem ter publicidade e execução, seriam sujeitos primeiro ao Tribunal de Contas, o qual tinha a incumbência de registrá-los e apor-lhes o seu “visto”, quando fosse reconhecido que não violavam disposição de lei, nem que excediam os créditos votados pelo Poder Legislativo.

De modo contrário, se o Tribunal julgasse que não poderia registrar o ato do Governo, deveria motivar a sua recusa, devolvendo-o ao Ministro que o houvesse expedido. E, este, sob sua responsabilidade, se julgasse imprescindível a medida impugnada pelo Tribunal, poderia dar-lhe publicidade e execução; contudo, o fato seria levado ao conhecimento do Congresso, sob reserva, respondendo os seus fundamentos ao Corpo Legislativo (MATEUS, 2012, p.7)

Para Guerra (2005) apud Lima (2018, p. 34), o termo controle surge do termo francês *contre-rôle* e do latim medieval *contrarotulus*, explicando:

[...], isto é, 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, verificação.

Rui Barbosa (1890) expõe o papel da instituição, quando em famosa declaração, destaca as garantias necessárias para o exercício das suas atribuições de revisão e julgamento:

[...] corpo de magistratura intermediário à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.

[...] Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias, por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças. [...] Nada teremos feito, em tão melindroso assunto, o de mais alto interesse, entre todos, para o nosso futuro, enquanto não erguermos a sentinela dessa magistratura especial, envolta nas maiores garantias de honorabilidade, ao pé de cada abuso, de cada germe ou possibilidade eventual dele (RUI BARBOSA, 1890 APUD SILVA 2000, P.51)

Com a promulgação da Constituição Republicana, em 1891, a Corte de Contas foi elevada ao patamar de órgão constitucional, permanecendo presente em todas as Constituições subsequentes em nossa história (LIMA, 2018).

No entanto, os precedentes históricos que envolvem a forma de condução pelo Estado, frente ao Erário público, partem desde o Século XIII. É bem verdade também que os destinatários históricos mudaram ao longo do tempo. Do Rei, ao Executivo, ao Parlamento e, por fim, ao cidadão, “tem suas raízes na história feudal da França sob a administração monárquica de Luís VII, após, em 1190, as *in comptis*, posteriormente, *curia in comptis* (câmara de contas), a quem se destinava o controle dos recursos da coroa” (CASTARDO, 2007, p. 44). No Quadro 17 a seguir, coleciona-se as principais evoluções em torno do papel das Cortes de Contas no Brasil.

Quadro 17 - A evolução dos modelos de fiscalização e atribuições conferidas aos Tribunais de Contas no Brasil

Período	Evolução da forma de tratamento ao Erário
Século XIII	Casa dos Contos - órgão de ordenação e fiscalização das receitas do Estado
1370	Vedores da Fazenda - administração superior do Patrimônio Real (fiscalizavam receitas e despesas de todos os almoxarifados) e do Patrimônio da Fazenda (fiscalizavam receitas e despesas da Casa Real)
1500	Brasil submetido a diversas formas de governo e administração de Portugal.
1516-1526	Fundação de Feitorias no Brasil.
1516	Regimento da Fazenda com capítulos específicos para os Vedores da Fazenda, Contadores de Comarcas, Almoxarifes e Recebedores.
1534	Criação das Capitânicas Hereditárias, a título de munificência e por meio de doação de 15 quinhões a 12 Capitães-Donatários.
1549	Tomé de Souza - Governador-Geral da Bahia
1571	Brasil passa a ter dois Governos-Gerais: o do Norte (Bahia) e o do Sul (Rio de Janeiro).
1580-1640	Em razão do domínio espanhol, neste período surge o Governo do Maranhão, independente do Governo-Geral. Brasil elevado a Vice-Reino.
1591	Publicado o Regimento da Fazenda com um só Tribunal - Conselho de Fazenda.
1604	Estabelecido o Conselho da Índia, com competência judicial e administrativa para negócios dos Domínios Ultramarinhos
1627	Publicado Regimento dos Contos
1637-1644	Domínio Holandês - João Maurício de Nassau - Monopólio comercial para firmar alianças e tratados por 24 anos. No Brasil, ao lado dos Conselheiros Políticos, há um Tribunal de Contas que administra o erário da Companhia das Índias Ocidentais e examina as contas públicas bem como as do fisco.
1652	Iniciam-se as entradas, bandeiras e monções, aumentando o território colonial.



Quadro 17 - A evolução dos modelos de fiscalização e atribuições conferidas aos Tribunais de Contas no Brasil

Período	Evolução da forma de tratamento ao Erário
1761	Código Pombalino - Contencioso administrativo surge em forme e figura de Corte de "contrasteação" financeira. Preâmbulo deste documento diz que "o estabelecimento, conservação e aumento das Monarquias (depois da benção do Onipotente)" tem "uma essencial e indispensável dependência da regular e exata arrecadação das rendas que constituem o Erário Público" para "se fazer efetiva e pronta a entrada das sobreditas rendas...e com o mesmo efeito e prontidão aplicados às respectivas destinações".
1763	Transferência do Governo-Geral para o Rio de Janeiro. Fazenda Pública gerida pelos Juntas de Fazenda, sob a Presidência dos Capitães-Gerais.
1765	Criadas as Juntas de Justiça e Militares por meio do Alvará de 18 de janeiro. Exigência que haja na Junta da Fazenda um livro de receita e de despesa para que dele se extraíam relações que deveriam ser remetidas ao Ministro do Reino e Inspector-Geral do Real Erário
1808	Em 22/01/1808 a família Real chega ao Brasil. Os Portos são abertos ao tráfico e comércio direto. O Regente D.João constitui um Ministério com três pastas: Negócios do Reino, Negócios Estrangeiros e da Guerra e Negócios da Marinha e Ultramar. Por meio do Alvará de 28 de junho de 1808 também cria o Erário Régio e o Conselho da Fazenda "para a mais exata Administração, Arrecadação, Distribuição, Assentamento e Expediente dela, de que depende a manutenção do Trono e o bem comum dos meus fiéis vassallos, pois que as dilações em semelhantes negócios são de gravíssimas consequências, ... por onde única e primitivamente se expeçam todos os negócios pertencentes... da minha Real Fazenda deste Continente...". A denominação Erário ou Tesouro Real e Público possui as mesmas prerrogativas, jurisdição e inspeção, autoridade, obrigações e incumbências especificadas para o Real Erário de Lisboa, sendo composta por "um Presidente que nela será meu lugar-tenente, um Tesoureiro-Mor, um escrivão da sua receita e de três Contadores-Gerais".
1821	Instituído o Ministério da Fazenda, sendo o seu primeiro titular o D. Diogo de Menezes (Conde de Louzã).
1822	Em 07/09/1822 é proclamada a Independência do Brasil.
1824	Constituição de 1824 é outorgada e contém no seu art. 170: "a receita e despesa da Fazenda nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo do nome Tesouro Nacional, aonde em diversas estações devidamente estabelecidas por lei se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade em recíproca correspondência com as tesourarias do Império".
1826	Visconde de Barbacena propõe no Senado um projeto de lei, na sessão de 23 de junho, que prevê no seu art. 10: "haverá um <i>Tribunal de Revisão de Contas</i> com o seu regimento". À mesma época, José Inácio Borges defende a instituição de um " <i>Tribunal de Exame de Contas</i> composto de homens inteligentes, independentes e de reconhecida probidade". Manoel Jacinto da Nogueira da Gama sustentava que "um <i>Tribunal de Contas</i> , sem exame e registro prévios da despesa, seria uma inutilidade dispendiosa".
1830	Soares da Rocha propõe o mesmo projeto na Câmara, na sessão de 10 de julho, e recebe parecer favorável. Bernardo Pereira Vasconcelos, na sessão de 25 de agosto, destaca: "eu espero que esta Augusta Câmara julgue indispensável este <i>Tribunal de Contas</i> para examinar o balanço da receita e despesa do estado: sem este <i>Tribunal</i> a lei é nula... O que se deve fazer é um Tribunal que tome contas e, quando achar faltas, faça indenizar a Fazenda Pública".
1831	Sancionada a Lei de 4 de outubro que extingue o Erário Régio e o Conselho da Real Fazenda e estrutura o Tesouro Público Nacional e as Tesourarias das Províncias.
1832	Pela Lei de 4 de outubro, o Ministro da Fazenda é o Presidente do Tribunal do Tesouro, a quem compete a suprema direção e fiscalização da receita e despesa nacional. Em 26/04/1832 é baixado o regulamento das Contadorias acompanhado das Instruções e 15 modelos para escrituração nas Tesourarias do Império.
1835	Manoel do Nascimento Castro e Silva pleiteia um Tribunal de Contas: "Convém ao interesse nacional e boa ordem da Fazenda Nacional...a criação de um <i>Tribunal</i> ou <i>repartição especial de contas independente do Tesouro</i> e só responsável ante a Assembleia Geral, ao qual seja cometida a revisão e exame de todas as contas de receita e despesa gerais do Império, deixando-se ao Tribunal Público uma Contadoria Geral".
1840	Manoel Alves Branco, Ministro da Fazenda, reafirma a necessidade da criação do Tribunal de Contas: "o verdadeiro meio de pôr a nossa contabilidade no pé em que deve colocar-se é a criação de um <i>Tribunal de Contas</i> composto de homens independentes. ...auxiliado por oficiais suficientemente preparados com princípios necessários a se tornarem brevemente aptos em um ramo de serviço que exige profundos conhecimentos de contabilidade e legislação de fazenda...".
1842	Cândido Batista de Oliveira, antigo Ministro da Fazenda (1839), manifesta-se contrário à instituição de um Tribunal de Contas.
1845	Manoel Alves Branco apresentou projeto de lei instituindo Tribunal de Contas e com isso Rui Barbosa transcreve em sua célebre Exposição de Motivos.
1850	Pela Reforma do Visconde de Itaboraí, os serviços fazendários têm melhor unidade e sistematização. A Suprema Administração Fazendária compete ao Tribunal do Tesouro Nacional.
1855	O Governo Imperial começa a reconhecer que é indispensável especializar e segregar aqueles que deveriam "tomar as contas".
1857	José Antônio Pimenta Bueno, notável publicista, escreve: É de suma importância a criação de um <i>Tribunal de Contas</i> , devidamente organizado, que exprima e compare as leis do imposto, que perscrute e siga pelos testemunhos e documentos autênticos em todos os seus movimentos a aplicação e emprego dos valores do Estado e que, enfim, possa assegurar a realidade e legalidade das contas. Sem esse poderoso auxiliar nada conseguirão as Câmaras".
1858	José Maurício Wanderley, Ministro da Fazenda, defende a reforma da Contabilidade e a organização de uma "diretoria que simplifique e acelere o processo de tomada de contas".

Quadro 17 - A evolução dos modelos de fiscalização e atribuições conferidas aos Tribunais de Contas no Brasil

Período	Evolução da forma de tratamento ao Erário
1860	A jurisdição do Tribunal do Tesouro e Tesouraria da fazenda é harmonizada pelo Decreto nº 2.548 de 10 de março, dispondo sobre a forma de processo para o julgamento das contas dos responsáveis para com a Fazenda Nacional e recursos interpostos das decisões das jurisdições administrativas.
1865	Visconde de Uruguai, estadista e jurista, discute sobre o problema "se deveriam criar <i>Tribunais Provinciais de Contas</i> ".
1867	Ocorre a separação da Legação Brasileira em Londres onde o serviço de escrituração e contabilização da receita e despesa pública era realizada fora do império, passando a ser executado agora por uma Delegacia própria do Tesouro, em 06/07/1867.
1878	Gaspar Martins, Ministro da Fazenda, defende: "...é, pois, de necessidade imprescindível, para a regeneração das finanças, criar um <i>Tribunal de Contas</i> , composto de homens de ambos os partidos políticos para cotejarem com a lei de créditos as ordens e documentos que originaram as despesas ordenadas pelos Ministros, a fim do Corpo Legislativo aprová-las por lei, como por lei decreta os créditos".
1879	Visconde de Ouro Preto (Afonso Celso de Assis Figueiredo) defende a "urgentíssima e reclamada" criação de um " <i>Tribunal de Contas</i> que forneça ao Parlamento base segura para exercer a fiscalização... Inteiramente alheio às conveniências políticas, esse <i>Tribunal</i> só corresponderá aos fins da sua criação, compondo-se de representantes de todas as opiniões existentes no país".
1889	Decreto nº 10.145 de 5 de janeiro regula o modo de contar o exercício e estabelece providências sobre a liquidação e pagamento das dívidas de exercícios findos, além de trazer o conceito de "conta dos responsáveis". A República é proclamada em 15/11/1889.
1890	O Decreto nº 966-A, de 7/11/1889, "cria um <i>Tribunal de Contas</i> para exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República". Rui Barbosa, então...VER, expõe da "Exposição de Motivos" as características das Cortes de Contas.
1889	Comissão composta por Rui Barbosa (à frente da revisão e redação final do projeto de iniciativa do governo Provisório) para elaboração da Constituição e que deve estabelecer para o país a sua Forma de Estado; Forma de Governo; Sistema de Governo e Regime Político.
1891	Inspirada no modelo liberal dos Estados Unidos da América, a Constituição de 1891 adotou a república federativa, presidencialista, representativa, por meio do voto direto. Uma federação formada por estados dotados de grande autonomia, com a separação dos poderes em Executivo (presidente eleito diretamente), Legislativo (bicameral) e Judiciário (a cargo do Supremo Tribunal Federal), com a separação oficial entre o Estado e a Igreja O artigo 89 da Constituição Federal Republicana, que estabelecia um "Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso", cujos membros seriam "nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado", e somente perderiam os seus lugares por sentença.
1934	O artigo nº 99, da Constituição brasileira de 1934 ampliou as competências do Tribunal de Contas, conferindo-lhe poderes "que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos".
1937	A Constituição de 1937 manteve todas as competências, com exceção do parecer "prévio sobre as contas do Presidente da República, entregues anualmente à Câmara dos Deputados".
1946	Todas as competências do Tribunal de Contas na Constituição de 1937 foram mantidas, acrescentando-lhe a função de "julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões".
1967	Na vigência do "Regime Militar, o artigo nº 73, da Constituição Federal de 1967 restringiu os poderes do Tribunal de Contas com a exclusão de algumas atribuições, por exemplo, "examinar e julgar previamente os atos e contratos geradores de despesas". Entretanto, o Tribunal de Contas continuava a "ter a função de apontar falhas e irregularidades" que, "se não sanadas, seriam objeto de representação ao Congresso Nacional", assim como retirou-se a competência do Tribunal de Contas de "julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, tendo o Tribunal competência apenas para a apreciação da legalidade para fins de registro".
1969	No auge do "Regime Militar" foi editada a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que em seu artigo 70 e seguintes ratificou as restrições de poderes do Tribunal de Contas, ao estabelecer que a "fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei" e que este controle externo "será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União" que emitiria "parecer prévio sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente", assim como realizaria a "auditoria financeira e orçamentária sobre as contas da administração dos três Poderes da União", portanto, competente para fiscalizar e julgar a regularidade das contas dos administradores, atribuindo-lhe jurisdição em todo o território nacional.

Quadro 17 - A evolução dos modelos de fiscalização e atribuições conferidas aos Tribunais de Contas no Brasil

Período	Evolução da forma de tratamento ao Erário
1988	A Constituição Cidadã de 1988, em seu artigo 73, estabeleceu a forma de ingresso ao Tribunal de Contas da União, de forma que somente um terço de seus membros fossem potencialmente estranhos ao Tribunal. É imperativo destacar que os Ministros de Tribunal de Contas da União possuem as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. Entretanto, vê-se que a Súmula nº 653 do STF, ao dispor sobre a composição dos membros dos Tribunais de Contas dos Estados, optou por definir três sétimos nomeados pelo Governador de Estado e quatro sétimos pelas Assembleias Legislativas. Cabe ressaltar que as prerrogativas e conquistas dos Tribunais de Contas cotejadas com as Constituições anteriores foram ampliadas na Constituição Federal de 1988. Suas atribuições foram consolidadas no art. 70, ao dispor como função essencial realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos, da Administração Pública direta e indireta, portanto, as empresas públicas e as sociedades de economia mista também estariam. Ademais, compete aos Tribunais de Contas a “fiscalização e inspeção em entidades e órgão da Administração Pública”, em “procedimentos licitatórios”, “realizar julgamentos das contas anuais dos administradores”, sancionando com a “aplicação de sanções” previstas em lei (com eficácia de título executivo) por “ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas”, “sustar a execução do ato impugnado”, estando assegurado a “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidades”.

Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base em BRASIL (1934, 1937, 1946, 1967, 1969, 1988) e NETO; AMORIM (2014).

Sobre a origem destas instituições no Brasil, Lima (2018, p.48) pontua que o primeiro Tribunal de Contas estadual foi o do Piauí, em 1899. Na sequência vieram o da Bahia, em 1915, o de São Paulo, em 1924, Rio Grande do Sul, em 1925, juntamente com Minas Gerais, e o do Rio de Janeiro, em 1936. Somente dois estados possuem Tribunais de Contas municipais, que possuem apenas as contas do próprio município sob a sua competência, são eles o Estado do Rio de Janeiro e o de São Paulo. Nestes lugares, os Tribunais de Contas estaduais têm como jurisdicionados os municípios de todo o estado (exceto capital) e as contas do próprio governo estadual.

No Estado do Rio de Janeiro, o seu Tribunal de Contas é “produto de um processo histórico que passa pela mudança da Capital Federal e pela fusão dos antigos Estados do Rio de Janeiro e Guanabara” (TCE-RJ, ONLINE<sup>32</sup>). A sua origem começa no antigo Tribunal de Contas do Distrito Federal, criado em 1936. Em 1960, com a mudança da capital do Brasil para Brasília, transforma-se em Tribunal de Contas do Estado da Guanabara. No âmbito estadual, em paralelo, a Constituição Estadual de 1947 cria o Tribunal de Contas do antigo Estado do Rio de Janeiro.

Com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975, o Decreto-Lei nº 4 extinguiu seus respectivos tribunais de contas e criou o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, TCE-RJ, com sede na cidade do Rio de Janeiro e jurisdição em todo o território do novo Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ, ONLINE).

Na sequência, o Quadro 18 apresenta a evolução das etapas de criação da Corte de Contas fluminense e de suas estruturas, inclusive, do Núcleo de Educação.

<sup>32</sup> Disponível em <https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/historico>.

Quadro 18 - Evolução do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Período	Evolução	Fundamento
1936	Institui o Tribunal de Contas do antigo Distrito Federal.	art. 28 da Lei nº 196, de 18/01/1936 LODF
1937	Aprova o Regimento Interno e define a sede à Rua Senador Dantas, 118 (atual Liceu), após ter permanecido em sede provisória na Av. Presidente Vargas, 670. Em seguida, muda para Av. Presidente Vargas, 409, e permanece até a sua mudança para Brasília em 21/04/1960, passando suas instalações para o Tribunal de Contas do Estado da Guanabara. Transfere a sede para a Praça da República, 70 em 29/01/1969.	Resolução 2 de 9/11/1937
1937	Regulamenta o funcionamento do Tribunal de Contas do antigo Distrito Federal e permite a nomeação de 2 Procuradores Fiscais, pelo Prefeito, dentre "bacharéis de Direito, de reconhecida idoneidade moral e notória competência profissional, com mais de 10 anos de efetivo exercício da advocacia", mais tarde denominados procuradores do Tribunal de Contas (1947).	art 21 do Decreto n 5.994 de 28/06/1937
1948	Cria o Quadro próprio de pessoal do Tribunal de Contas do antigo Distrito Federal.	Lei n 108 de 13/09/1948
1960	A cidade do Rio de Janeiro perde a condição de Distrito Federal em 21/04/1960 e transforma-se em Estado da Guanabara.	Art 1 da Lei 3.752 de 14/04/1960
1960	Cria o Quadro próprio de Pessoal do Tribunal de Contas do Estado da Guanabara.	Lei n 3.752 de 14/04/1960
1975	Cria o Tribunal de Contas do atual Estado do Rio de Janeiro.	Decreto-lei nº 4 de 15/03/1975
1975	É instituído o Ministério Público Especial junto ao TCE-RJ, consolidado, posteriormente, pela Lei nº 382 de 1/12/1980, como órgão integrante da estrutura básica do Poder Executivo.	Decreto-lei nº 52 de 3/4/1975
1980	Extingue o Conselho de Contas dos Municípios, tendo incorporado o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro os bens de qualquer natureza, os cargos e funções, bem como as dotações afetas àquele órgão.	Emenda nº 12 de 20/12/1980.
2005	Institui a Escola de Contas e Gestão do TCERJ.	Art. 62 do Regimento Interno do TCE-RJ, aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 231 de 30 de agosto de 2005
2006	A Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ passa a integrar o Sistema Estadual de Ensino.	Decreto do Governo do Estado do Rio de Janeiro nº 40.367, de 27 de novembro de 2006.
2018	Cria o Núcleo de Educação dentro da estrutura da Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais (atualmente Coordenadoria de Auditorias Temáticas).	Ato Normativo TCE-RJ nº 156 de 30/01/2018

Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base em Durão (2006).

Do mesmo modo, os Tribunais de Contas municipais possuem, sob a sua jurisdição apenas as contas do governo municipal, por isso são órgãos municipais. Além destes, há três estados que possuem Tribunais de Contas “dos Municípios” (órgãos de natureza estadual) e não Tribunal de Contas “do Município” (órgão de natureza municipal). São eles: Bahia, Goiás e Pará.

Até 2017, o Ceará também possuía o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, extinto no dia 21 de julho do mesmo ano pela Emenda Constitucional (EC) nº 92 estadual, declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em 26 de outubro de 2017, quando julgou procedente o pedido de extinção, após questionamentos de entidades de classe.

Sobre a abrangência das Cortes de Contas, Silva (2004) esclarece e enfatiza o papel dos órgãos de controle:

O controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos municípios com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais [...] (SILVA, 2004, p. 752-753).

Sobre a natureza dessa auxiliariade prestada pelos Tribunais de Contas ao Poder legislativo, o ex-ministro do STF, Britto (2014, p.18-20) também já se posicionou a respeito:

A referência organizativo-operacional que a Lei Maior erige para os Tribunais de Contas não reside no Poder Legislativo, mas no Poder Judiciário. Esta a razão pela qual o art. 73 da Carta de Outubro confere ao Tribunal de Contas da União, “no que couber”, as mesmas atribuições que o art. 96 outorga aos tribunais judiciários. Devendo-se entender o fraseado “no que couber” como equivalente semântico da locução *mutatis mutandis*; ou seja, respeitadas as peculiaridades de organização e funcionamento das duas categorias de instituições públicas (a categoria do Tribunal de Contas da União e a categoria dos órgãos que a Lei Maior da República eleva à dignidade de um tribunal judiciário (BRITO,

Destaca também Brito (2014) o seu caráter não subalterno, tão bem pacificado:

Diga-se mais: 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.

Dessa forma, existem no país, atualmente, 33 (trinta e três) Tribunais de Contas, distribuídos da seguinte forma e classificação, conforme dispõe o Quadro 22: apenas 3 (três) Tribunais de Contas dos Municípios, 2 (dois) Tribunais de Contas do Município, 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas do Estado, 1 (um) Tribunal de Contas do Distrito Federal e 1 (um) Tribunal de Contas da União. No Quadro 19, segue a distribuição das naturezas, competências e jurisdições destes órgãos.

Quadro 19 - Espécies de Tribunais de Contas do Brasil

Órgão	Natureza	Competência	Jurisdição
Tribunais de Contas dos Municípios (3)	Órgãos estaduais	Prestam contas todos os governos municipais do Estado.	Municípios da Bahia, Goiás e Pará.
Tribunais de Contas do Município (2)	Órgãos municipais	Prestam contas apenas os governos das capitais dos Estados.	Apenas nos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo.
Tribunais de Contas do Estado (26)	Órgãos estaduais	Prestam contas governos municipais e estaduais <sup>33</sup> .	Todos os Estados brasileiros.
Tribunal de Contas do Distrito Federal (1)	Órgão distrital	Exerce o controle sobre as contas distritais.	Distrito Federal, com sede em Brasília.
Tribunal de Contas da União (1)	Órgão federal	Exerce o controle sobre as contas nacionais.	Brasil, com relação à Administração Pública Federal. Sede em Brasília.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Compostos por estados e municípios, estes órgãos são constituídos por um corpo de decisores com competências, dentre outras, para julgar as contas de gestores públicos e para emitir parecer prévio sobre as contas do governo. A seguir, no Quadro 20, Rocha e Zuccolotto (2017) apresentam, de forma mais detalhada, a relação completa de todos os Tribunais de Contas do Brasil com os seus anos de criação e jurisdição.

Quadro 20 - Tribunais de Contas subnacionais, segundo jurisdição e ano de criação

TRIBUNAIS DE CONTAS DO ESTADO						
JURISDIÇÃO: instituições estaduais das três esferas de poder						
Estado	Tribunal	Criação		Estado	Tribunal	Criação
BA	TCE-BA	1915		CE	TCE-CE	1935
GO	TCE-GO	1947		PA	TCE-PA	1947
DF	TCDF	1960				
TRIBUNAIS DE CONTAS DO ESTADO E MUNICÍPIOS						
JURISDIÇÃO: instituições estaduais e todos os municípios do estado						
Estado	Tribunal	Criação		Estado	Tribunal	Criação
PI	TCE-PI	1992		MG	TCE-MG	1920
RS	TCE-RS	1935		MA	TCE-MA	1946
AL	TCE-AL	1947		PR	TCE-PR	1947
SC	TCE-SC	1947		AM	TCE-AM	1950
MT	TCE-MT	1954		ES	TCE-ES	1957
RN	TCE-RN	1961		PE	TCE-PE	1967
SE	TCE-SE	1969		PB	TCE-PB	1970
MS	TCE-MS	1980		AP	TCE-AP	1981
RO	TCE-RO	1983		AC	TCE-AC	1987
TO	TCE-TO	1989		RR	TCE-RR	1991
TRIBUNAIS DE CONTAS DO ESTADO E MUNICÍPIOS, EXCETO A CAPITAL						
JURISDIÇÃO: instituições estaduais, todos os municípios do estado, exceto as do município da capital						
Estado	Tribunal	Criação		Estado	Tribunal	Criação
SP	TCE-SP	1908		RJ	TCE-RJ	1975
TRIBUNAIS DE CONTAS DO MUNICÍPIO						
JURISDIÇÃO: restrito às instituições dos respectivos municípios						
Estado	Tribunal	Criação		Estado	Tribunal	Criação
SP	TCM-SP	1968		RJ	TCM-RJ	1980
TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS						
JURISDIÇÃO: todos os municípios de um determinado estado						
Estado	Tribunal	Criação		Estado	Tribunal	Criação
CE	TCM-CE	1957		GO	TCM-GO	1977
PA	TCM-PA	1980		BA	TCM-BA	1991

Fonte: ROCHA; ZUCCOLOTTO, 2017, P. 77.

<sup>33</sup> Com exceção dos Estados do Pará, Goiás e Bahia, onde os Tribunais de Contas dos Estados exercerão o controle apenas sobre as contas dos governos estaduais, considerando a existência de órgãos específicos para as contas dos governos municipais, os Tribunais de Contas dos Municípios.

Seus conselheiros (art. 75, CRFB/88) possuem cargos vitalícios e prerrogativas equivalentes às da magistratura, inserindo-se no âmbito do direito administrativo e, portanto, com julgados, face ao Inciso XXXV, art. 5º da CRFB/88, passíveis de desconstituição pelo Poder Judiciário (ROCHA; ZUCCOLOTTO, 2017, P.76).

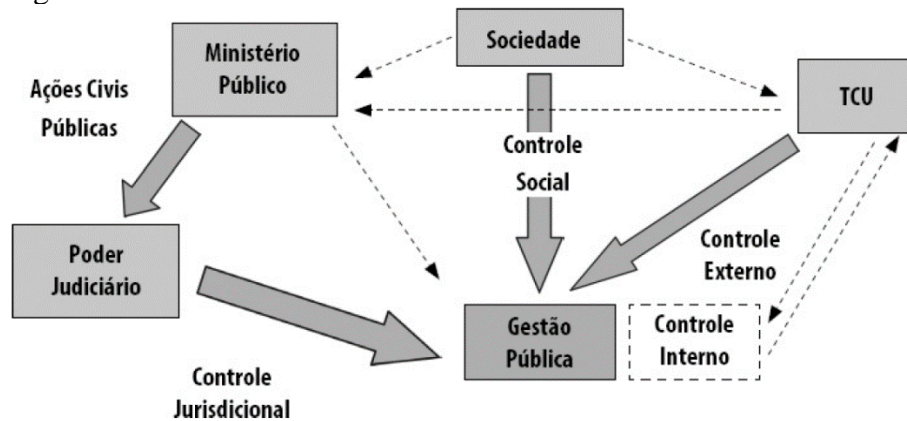
A grande discussão que persiste, quanto ao corpo deliberativo, é aquela que envolve a indicação política para ocupação destes cargos, pelo chefe do Poder Executivo, fragilizando a segurança jurídica das decisões, em razão dos riscos inerentes à cômoda escolha dos nomes. O próprio TCE-RJ é reflexo desse apontamento, ao afastar das suas funções conselheiros envolvidos na Operação Lava-Jato em 2017. Além destes membros, o corpo deliberativo ainda conta com auditores-substitutos de conselheiros, técnicos concursados e habilitados para a tomada de decisões em sessões plenária, quando em substituição dos conselheiros.

Assim, o conceito Tribunal de Contas é atribuído a um órgão garantidor dos direitos fundamentais, pois fiscaliza a movimentação financeira e patrimonial do Estado, que, pela sua própria natureza exerce o poder. Silva (2006) corroborou com essa perspectiva ao afirmar que a eles cabe a garantia de órgãos representantes do povo, inseridos na Administração Pública com a função de coordenar e fiscalizar a Fazenda Pública, especialmente quanto à execução das leis orçamentárias e apreciação das contas de governantes responsáveis por dinheiro, bens públicos ou valores. Nele está o poder de tomar contas dos encarregados da gestão financeira do país.

Quanto aos tipos de controle, o controle político é aquele de competência do Poder Legislativo e como já fora dito, este é o corolário do regime democrático de governo. Entre os principais instrumentos estão as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), as convocações de autoridades, os requerimentos de informações e a sustação de atos do Poder Executivo que exorbitam o poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa (CRFB/88, art. 49, V). Em consonância com o objeto desta pesquisa, o controle técnico é aquele exercido pelos órgãos de controle externo, em auxílio aos órgãos legislativos, nas três instâncias de governo e pelos órgãos do sistema de controle interno.

Ainda no âmbito do controle, outra modalidade que merece destaque, cujo agente controlador é a sociedade civil organizada ou mesmo o cidadão, individualmente, é o Controle Social. Manifestado por meio de audiências públicas e em órgãos colegiados, como conselhos gestores de políticas públicas, pode utilizar, inclusive, instrumentos legais como denúncias e representações dirigidas às Cortes de Contas, como bem demonstra Lima (2018, p.39) na Figura 14 a seguir:

Figura 14 - Sistema de Controle



Fonte: Lima (2018, p.39).

Não há como se falar em democracia, sem a existência do controle, que além da salvaguarda dos direitos fundamentais do cidadão, evita o abuso de poder. Acerca da estreita relação existente entre a democracia e o controle, explica Fernandes (2016, p.24):

Essa concepção [de controle], como facilmente se percebe, só pode permear num país que adote um regime democrático. O controle, como uma função do Estado, exige, como o regime democrático, um grau de desenvolvimento da sociedade e dos agentes da Administração para alcançar seu escopo, evoluindo de modo permanente, como num ciclo de realimentação: democracia - controle - democracia.

Reconhecido por ser um princípio fundamental da Administração Pública, o controle pode ser definido como “conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 929). Para Meirelles (1997, p. 577) o 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, p.40, apud Bugarin, 2004, p. 40), por sua vez, preleciona:

Controle externo sobre as atividades da Administração, em sentido orgânico e técnico, é, em resumo, todo controle exercido por um Poder ou órgão sobre a administração de outros. Nesse sentido, é controle externo o que o Judiciário efetua sobre os atos dos demais Poderes. É controle externo o que a administração direta realiza sobre as entidades da administração indireta. É controle externo o que o Legislativo exerce sobre a administração direta e indireta dos demais Poderes. Na terminologia adotada pela Constituição, apenas este último é que recebe a denominação jurídico-constitucional de controle externo (CRFB arts. 31 e 70 a 74), denominação esta repetida especificamente em outros textos infraconstitucionais, como, por exemplo, a Lei no 8.443/1992.

E acrescenta o mesmo autor na sua Tese de Doutorado na UFMG (1997, p.103-4):



- 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.

Com definições doutrinárias presentes no Direito Constitucional e no Direito Administrativo, perpassa ainda as ciências das finanças, os regramentos próprios de gestão da Administração Pública e tem suas funções calcadas no exame técnico essencial ao exercício das competências do Poder Legislativo, real titular do controle externo no país, conforme preceitua a Carta Magna em seu artigo 70:

Art. 70 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo.

Para muitos doutrinadores (COUTINHO; SANTOS (2018), WILLEMANN (2017), IOCKEN (2017), FREITAS (2017)), a relação de *accountability* estabelecida entre cidadãos e gestores públicos destaca o papel dos Tribunais de Contas e a necessidade de que estes exerçam, de forma ética e esperada, o controle das políticas públicas, especialmente quanto aos resultados. Deve-se assegurar, para o atendimento dos anseios sociais, que as prestações de contas corroborem com a justificativa das decisões tomadas e alocações de recursos promovidas, e, quando não houver, que haja a responsabilização de quem se deve.

O aperfeiçoamento da rede de *accountability* depende do efetivo exercício das suas competências e funções. A seguir, abordaremos as principais funções dos Tribunais de Contas e o seu papel no controle das políticas educacionais.

## **2.2 A função do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro no controle das políticas educacionais**

A compreensão das funções do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro reside no conhecimento, além da sua Lei Orgânica (Lei Complementar 63/90) e do seu Regimento

Interno, das novas perspectivas demandantes de organismos orientadores das Cortes de Contas no país, como, por exemplo, Atricon e IRB.

Responsável pela fiscalização da aplicação dos recursos públicos por parte de 91 (noventa e um) governantes municipais e 1 (um) governante estadual, nas suas Administrações Públicas Direta e Indireta, ou seja, incluindo Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista, além dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro deve se preocupar em controlar o uso do dinheiro público, se foi regular, legal, econômico, proporcional e razoável às demandas sociais elencadas nas peças orçamentárias. Sob este ponto, a Constituição fluminense estabelece, no seu artigo 123, que "o controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado".

Os trabalhos de maior relevância (quanto ao impacto social esperado) e materialidade (volume de recursos empregado) desempenhados pelo TCE-RJ dizem respeito à fiscalização das Contas de Governo, prestação de contas realizada pelos Chefes do Poder Executivo de cada ente público fluminense, com exceção do município do Rio de Janeiro. O julgamento fica a cargo da Assembleia Legislativa ou das Câmaras Municipais, mediante emissão de parecer prévio (contrário ou favorável). Assim, cabe ao TCE-RJ “verificar, por exemplo, se a Lei Orçamentária Anual aprovada [...] foi respeitada, bem como o cumprimento dos limites constitucionais, em termos de aplicação de recursos em diferentes áreas, tais como educação, saúde e meio ambiente, entre outras” (TCE-RJ, 2019, ONLINE<sup>34</sup>).

Sobre o papel do TCE-RJ, a Carta de Serviços (2019) surge com “objetivo de tornar transparentes as atividades desenvolvidas pelo TCE-RJ, a fim de estreitar o relacionamento com a sociedade e estimular o controle social, aperfeiçoando as suas ações com o auxílio do cidadão” (TCE-RJ, 2019, p. 4). Como um instrumento de gestão pública, orienta sobre os serviços públicos prestados, bem como sobre a forma de acesso, os compromissos e padrões de qualidade do atendimento. A missão, visão e valores da instituição também estão elencadas neste instrumento e refletem as seguintes diretrizes:

Missão - Fiscalizar e orientar a Administração Pública fluminense na gestão responsável dos recursos públicos em benefício da sociedade.

Visão - Fortalecer a imagem do Tribunal como instituição essencial à fiscalização e gestão dos recursos públicos, ampliando a transparência e estimulando o controle social.

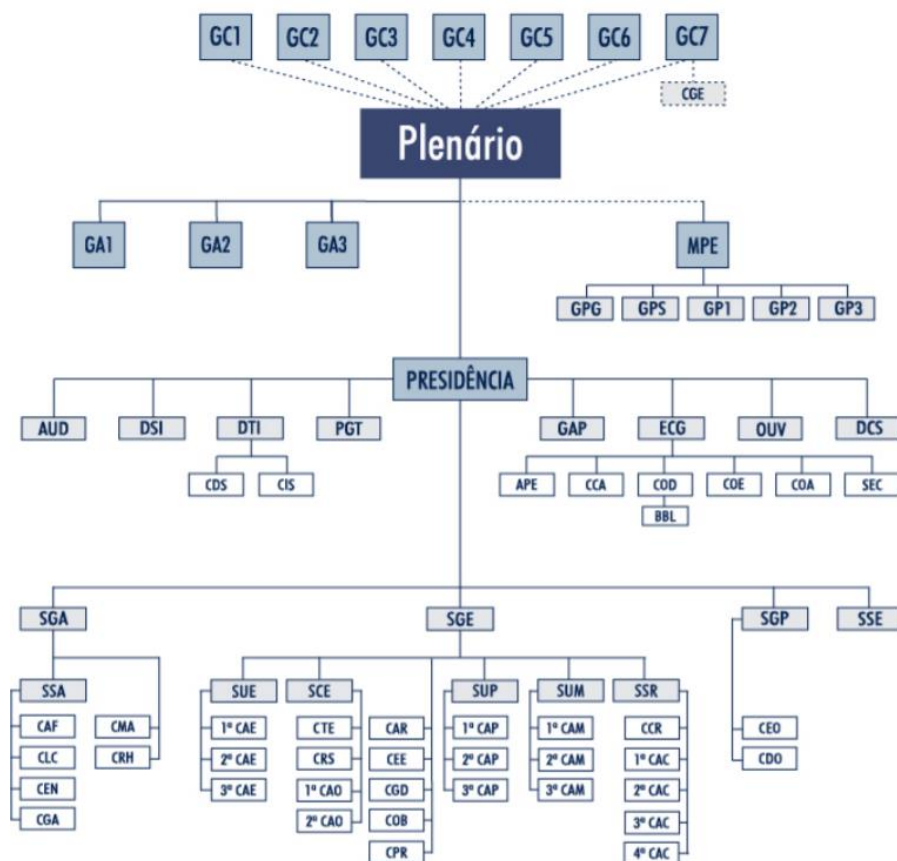
Valores - i) Transparência - Dar visibilidade e prestar informações completas à sociedade, de forma a possibilitar a formação de juízos de valor a respeito dos atos de gestão pública; ii) Ética - Agir com integridade, honestidade e probidade para a preservação dos interesses institucionais e dos princípios que regem a Administração

<sup>34</sup> Disponível em <https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/atribuicoes>.

Pública; iii) Efetividade - Atingir os resultados propostos e solucionar os problemas existentes, com eficácia e eficiência, mediante ações, projetos e planos desenvolvidos para essa finalidade; iv) Inovação - Fomentar a introdução de novos métodos, da criatividade e de novas tecnologias para a solução dos problemas; v) Qualidade - Agir em conformidade com as expectativas dos clientes internos e externos, mantendo-se alinhado às melhores práticas; vi) Independência - Preservar a autonomia com base na legalidade e no interesse público; vii) Integração - Promover a troca de informações e experiências no âmbito interno e com as instituições de Controle e a sociedade; viii) Profissionalismo - Agir de forma técnica e competente, proativa e coerente, responsável e objetiva; ix) Comprometimento - Alinhar os objetivos e perspectivas individuais de cada servidor à missão institucional; e x) Sustentabilidade - Garantir boas práticas ambientais, contemplando aspectos sociais, econômicos e culturais (TCE-RJ, 2019, p. 7).

Quanto à estrutura e organograma da instituição, no momento em que se realiza esta pesquisa, a Carta de Serviços (2019) apresenta toda a sua divisão interna, distribuídas da seguinte forma, conforme Figura 15:

Figura 15 - Organograma do TCE-RJ



Fonte: Carta de Serviços do TCE-RJ, 2019, p. 8.

Assim, dentro da estrutura que contém os auditores, na Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE), destaca-se, em razão do objeto desta pesquisa, a presença do Núcleo de Educação na estrutura da atual Coordenadoria de Auditorias Temáticas (CTE) com as atribuições de:

Realiza auditorias governamentais nos órgãos e entidades estaduais e municipais jurisdicionados, bem como elabora, instrui e revisa os respectivos relatórios nos temas: tecnologia da informação; gestão de políticas públicas de saúde; **gestão de políticas públicas de educação**; organização e funcionamento, caráter contributivo e aplicações financeiras e atuariais dos regimes próprios de previdência social. Procede ao exame, instrução e revisão de denúncias, representações, solicitações e comunicações e das tomadas de contas pela prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte ou possa resultar dano ao erário, em matéria de sua competência (TCE-RJ, 2019, ONLINE<sup>35</sup>, GRIFO NOSSO).

O TCE-RJ elenca ainda as competências do Núcleo de Educação:

São atribuições do Núcleo de Educação:

- I - Acompanhar a elaboração e execução dos planos estadual e municipais de educação;
- II - Realizar auditorias nos programas desenvolvidos pelo Estado e pelos municípios com foco no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação;
- III - Fomentar o controle social das políticas de educação;
- IV - Desenvolver atividade de capacitação na área para servidores do TCE-RJ e para o público externo (TCE-RJ, 2019, ONLINE<sup>36</sup>).

Importante destacar os avanços percebidos na atuação da Corte de Contas fluminense, especialmente a partir de 2017, quando passou a disponibilizar: consulta dos processos pelo próprio portal eletrônico, bem como de diversas informações sobre a tramitação e decisões proferidas; de ofícios; de representações; de editais de licitação ou de adiamentos de editais de licitação; de prestações de contas de governos municipais e estadual (processos e documentos anexos na íntegra). Passou ainda a responder consultas formuladas nos termos da Deliberação TCE-RJ nº 276/17; permite consultar os entendimentos do TCE-RJ sobre determinada matéria de sua competência, firmado por meio de decisões reiteradas e coerentes entre si, ou provenientes de procedimentos de uniformização de jurisprudência; e ainda consulta ao Sistema de Informativos de suspensão dos prazos processuais e expediente do TCE-RJ.

Além destes serviços, disponibiliza acesso à Lei Orgânica do TCE-RJ, ao Regimento Interno, aos Atos Normativos, às Deliberações, às leis federais e às leis estaduais. Permite também emitir certidões relativas a processos submetidos ao TCE/RJ e/ou decorrentes da aplicação da Lei Complementar nº 143/12 (Inelegibilidade) ou mesmo validá-las. Outras possibilidades: permite consulta a banco de preços disponibilizado pelo TCE-RJ; consulta a publicações dos Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro; consulta a dados referentes aos índices de efetividade dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro<sup>37</sup>; a publicações do TCE-RJ (manuais, revistas etc.); e à cartilha da Gestão da Receita Municipal.

<sup>35</sup> Disponível em <https://www.tce.rj.gov.br/organograma/>.

<sup>36</sup> Disponível em <https://www.tce.rj.gov.br/organograma/>.

<sup>37</sup> Disponível em <https://www.tce.rj.gov.br/iegm>.

Sobre os possíveis relatórios publicizados, disponibiliza: o acesso aos documentos de Prestação de Contas do TCE-RJ (enquanto órgão executor do seu orçamento e prestador de políticas públicas na sua área de atuação); o acesso aos relatórios de atividades do TCE-RJ; o ao Relatório de Resultados do TCE-RJ; o Plano Estratégico do TCE-RJ vigente; o seu Plano Plurianual; o histórico das licitações ocorridas no âmbito da instituição; o histórico de contratos, termos aditivos, atas de registro de preços e outros instrumentos firmados pelo TCE-RJ; bem como diversas consultas públicas do TCE-RJ: Editais, Representações, Credenciamento, Leilões, dentre outros documentos relativos a licitações do TCE-RJ previstas, concluídas ou em andamento e a atas de registro de preço de licitações, além das empresas sancionadas pelo órgão. Outro dos maiores avanços ocorridos nestes últimos anos diz respeito à possibilidade de assistir à sessão plenária ao vivo, ou mesmo as anteriores, por meio do canal da instituição no YouTube<sup>38</sup>.

A Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ (ECG), órgão de aprendizado contínuo dos servidores do próprio Tribunal ou dos governos estadual e municipais, exerce a função pedagógica da instituição ao “promover ações de formação e capacitação totalmente gratuitas, além de incentivar a pesquisa, visando à melhoria do desempenho e do controle governamental, em consonância com as expectativas e necessidades da sociedade” (TCE-RJ, 2019, p. 30). Dentre as possibilidades ofertadas ao público fluminense, a ECG disponibiliza cursos de curta e média duração presenciais e a distância para servidores, jurisdicionados e sociedade civil; além de cursos de pós-graduação lato sensu para servidores do TCE-RJ e jurisdicionados; detém um programa de pesquisa; publica a Revista Síntese e a Coleção Edições Seriadadas da ECG; realiza e é responsável pelos Prêmios “Melhores Práticas” e “Ministro Gama Filho”, e ainda promove eventos nas mais variadas temáticas que circundam a atuação dos auditores e servidores.

Assim, as competências e responsabilidades do TCE-RJ são diversas, complexas e em diferentes perspectivas impactam a sociedade. Enquanto aquele que fiscaliza os diversos aspectos do dinheiro utilizado pelos administradores públicos, enquanto ordenadores de despesas, exerce ainda o julgamento dessas prestações de contas, considerando a distinção entre os conceitos de prestação de contas, tomada de contas e tomada de contas especial, conforme assevera o artigo 8º da Lei Orgânica do TCE-RJ (Lei Complementar nº 63/1990):

I - prestação de contas, o procedimento pelo qual pessoa física, órgão ou entidade, por final de gestão ou por execução de contrato formal, no todo ou em parte, prestarão contas ao órgão competente da legalidade, legitimidade e economicidade da utilização

---

<sup>38</sup> Disponível em <https://www.youtube.com/channel/UCd5UsWLjUeGeqSjjPV6jVCg>.

dos recursos orçamentários e extra-orçamentários, da fidelidade funcional e do programa de trabalho;

II - tomada de contas, a ação desempenhada pelo órgão competente para apurar a responsabilidade de pessoa física, órgão ou entidade que deixarem de prestar contas e das que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte, ou possa resultar, dano, ao erário, devidamente quantificado;

III - tomada de contas especial, a ação determinada pelo Tribunal ou autoridade competente ao órgão central do controle interno, ou equivalente, para adotar providências, em caráter de urgência, nos casos previstos na legislação em vigor, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação pecuniária do dano;

IV - irregularidade, qualquer ação ou omissão contrárias a legalidade, ou à legitimidade, à economicidade, à moral administrativa ou ao interesse público.

Sendo, pois, detentor de garantias de autonomia funcional, administrativa e financeira, idênticas a dos demais Tribunais do Judiciário, foram-lhe incumbidas funções que o identificam e o distinguem como uma estrutura política da soberania, no desempenho de diversas atribuições de proteção de direitos fundamentais, e que traduzem os anseios do chamado Estado de Bem-Estar Social. A CRFB/88, em seus artigos 70 e 71, concedeu aos Tribunais de Contas diversas funções e competências, que a doutrina elenca em nove básicas, ilustradas no Quadro 21 a seguir:

Quadro 21 - Funções dos Tribunais de Contas

<b>Função</b>	<b>Competências</b>
<b>Fiscalizadora</b>	Quando realiza auditorias e inspeções nos órgãos e entidades
<b>Judicante</b>	Na medida em que efetivamente realiza o julgamento de contas das atividades financeiras do Poder Público
<b>Sancionadora</b>	Quando multa os responsáveis pela prática de atos irregulares e/ou ilegais e determina o ressarcimento dos prejuízos ao Erário
<b>Pedagógica</b>	No exercício da competência de emitir Comunicações, Recomendações e Orientações
<b>Consultiva</b>	No exercício da competência de emitir Pareceres
<b>Informativa</b>	Quando do envio de informações ao Poder Legislativo, da expedição de alertas previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e na divulgação dos dados sobre a gestão da Administração Pública
<b>Normativa</b>	Quando edita normas de sua competência
<b>Ouidora</b>	No recebimento de denúncias
<b>Corretiva</b>	Quando fixa prazos para correção de irregularidades ou para que sustem os atos impugnados

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em Zymler e Almeida (2005).

Importante e controversa é a questão da função judicante dos tribunais de contas, que, embora evidente na constituição, gera debates diante da inadmissibilidade de jurisdição a outro poder que não o Judiciário. A discussão faz parte do estudo de renomados doutrinadores, como lembra Costa (2006, p.104):

Como o texto da Constituição Federal (BRASIL, 1988) apresenta o vocábulo “julgamento das contas”, vários autores conferem a característica de jurisdicional a essa atribuição, como por exemplo, Carlos S. de Barros Jr., Jarbas Maranhão e Aécio

Mennucci. Por outro lado, Cretella Júnior e Odete Medauar não vislumbram nessa e em qualquer outra atribuição do Tribunal de Contas natureza jurisdicional.

Sobre a natureza dos processos e modelos possíveis de atuação do TCE-RJ, conforme demonstrado nos Relatórios de Atividades anuais da instituição, o Quadro 22 evidencia um total de 1.155.916 processos relatados em 22 classificações, ao longo dos quatro anos desta pesquisa, especificamente nos seguintes temas de fiscalização:

Quadro 22 - Temas dos processos instruídos e encaminhados ao Plenário e ao Ministério Público de Contas do TCE-RJ

Natureza do Processo	2015	2016	2017	2018
	211.021	365.736	301.627	277.532
Aposentadoria / Pensão / Reforma / Transferência para a Reserva / Fixação da Remuneração dos Agentes Políticos	17.039	19.050	16.532	15.190
Ato de Dispensa de Licitação / Ato de Inexigibilidade de Licitação	1.289	1.217	883	718
Concurso Público - Abertura (Edital)	543	247	209	79
Concurso Público - Ato e Contrato de Admissão	1.777	345	1.446	756
Consulta	75	57	59	108
Contrato / Convênio	6.801	6.481	4.243	3.432
Contrato de Pessoal por Prazo Determinado	149.897	307.907	254.527	237.915
Denúncia / Representação	531	616	778	984
Edital de Licitação / Edital de Pregão	1.432	1.541	1.657	1.138
Prestação de Contas / Tomada de Contas	10.804	8.219	6.146	3.180
Prestação de Contas de Gestão - Prefeitos / Governador	160	131	160	222
Processo Especial de Cobrança Executiva	1.525	1.557	762	852
Promoção	2.990	3.304	2.816	2.326
Recurso	600	841	713	516
Relatório de Auditoria Governamental	1.518	2.688	1.844	2.014
Relatório de Gestão Fiscal	671	659	608	768
Relatório de Inspeção	678	438	299	245
Relatório Resumido da Execução Orçamentária	668	656	627	806
Solicitação de Prorrogação de Prazo	38	36	41	42
Solicitação - outras	51	46	50	76
Termo	10.338	8.190	5.736	4.811
Outras Naturezas	1.596	1.510	1.491	1.354

Fonte: Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos do TCE-RJ, 2019.

Notas: O número apresentado refere-se a auditorias governamentais, a constituição de processos especiais de cobrança executiva, a tomadas de contas *ex officio* e a promoções solicitando providências dos jurisdicionados, no sentido de encaminhar documentos ou devolver processos com prazo regimental vencido;

\*Excluídos os processos administrativos internos.

Ainda, em observância ao seu papel constitucional, as contas dos ordenadores, administradores e responsáveis serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal de Contas, sob a forma de prestação ou tomada de contas, devendo ser incluídos todos os recursos, orçamentários e extraorçamentários, geridos, ou não, pela unidade ou entidade, remetidos ao Tribunal no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados do encerramento do exercício. Assim, prestarão contas, conforme artigo 6º da Lei Orgânica do TCE-RJ:

Art. 6º A jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o art. 1º, inciso I, desta lei, e que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária;

II - os que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

III - os responsáveis pela aplicação dos recursos provenientes de compensações financeiras ou indenizações recebidas pelo Estado, resultantes do aproveitamento, por terceiros, de seus recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica e minerais, bem como da exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural da bacia sedimentar terrestre e da plataforma continental;

IV - os responsáveis pela aplicação dos recursos tributários arrecadados pela União e entregues ao Estado, nos termos do art. 159, incisos I e II, da Constituição Federal, dos recursos de outra natureza, exceto dos repassados pela União ao Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, consoante o disposto no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal;

V - os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção, ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado ou de outra entidade pública estadual;

VI - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

VII - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

VIII - os responsáveis pela execução dos convênios, acordos, convenções coletivas ou contratos celebrados, com aprovação da Assembleia Legislativa, pelo Poder Executivo do Estado com os Governos Federal, Estadual ou Municipal, entidades de direito.

O trabalho técnico de fiscalização é realizado por Auditores de Controle Externo, responsáveis pelo exercício da função fiscalizatória do TCE-RJ. Vinculados à SGE/TCE-RJ e independentes, quanto ao caráter das suas opiniões e sugestões de procedimentos, participam de estrutura “fora” da subordinação do corpo deliberativo de conselheiros. Servidores de nível superior concursados, são especialistas em diversos ramos profissionais, como advogados, engenheiros, arquitetos, médicos, contabilistas, estatísticos e outros, até mesmo na área da educação. Possuem o papel de auditar em qualquer modalidade técnica (levantamento, monitoramento, conformidade, inspeção, operacional e acompanhamento), respeitando as Normas Brasileiras de Auditoria Aplicadas ao Setor Público (NBASP), por meio da instrução de processos e propositura de encaminhamentos que serão relatados posteriormente por um conselheiro relator. Este, mediante elaboração do relatório exporá os motivos do seu voto, aprovando ou rejeitando as sugestões elaboradas pelo corpo de auditores, frente ao Plenário do Tribunal, “instância suprema e soberana da instituição, integrado pelo presidente e seis conselheiros”, além do Ministério Público de Contas vinculado ao TCE-RJ, denominado também como Ministério Público Especial.

Outro ponto importante, quanto à função sancionatória do TCE-RJ, diz respeito à possibilidade de cobrança de multa de até 100 (cem) vezes o valor do maior piso salarial



estadual aos responsáveis por, conforme estabelece o artigo 63 da Lei Orgânica do TCE-RJ:

- I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do art. 23, parágrafo único desta lei;
- II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- III - ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, inclusive editais de licitação, de que resulte, ou possa resultar, dano, ao erário;
- IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência ou a decisão do Tribunal;
- V - obstrução ao livre exercício das inspeções ou auditorias determinadas;
- VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;
- VII - reincidência no descumprimento da decisão do Tribunal.

Para Lage (2014, p.10), a função de controle é reconhecida pela Constituição Federal como sendo uma das formas de gerir econômica e financeiramente a atuação dos representantes do povo, quando no exercício das suas atribuições. Para isso os Tribunais de Contas possuem expressamente esse papel constitucional de controle financeiro, operacional, patrimonial, contábil e orçamentário de todos os órgãos e entidades do Estado.

Para Costa Filho (2014, p. 13), o STF também já entende que não cabe ao gestor público alegar insuficiência de recursos para prorrogar indeterminadamente a implementação de uma política pública educacional. “A inércia do estado não pode penalizar o cidadão que possui o direito assegurado pela Constituição Federal” (COSTA FILHO, 2014, p. 13). Sobre o papel dos Tribunais de Contas na fiscalização do cumprimento das políticas públicas educacionais, Costa Filho (2014) acrescenta:

Diante desse cenário, torna-se premente que os Tribunais de Contas, [...], também evoluam no sentido de ampliar a abrangência de seu controle e avaliação, passando a adotar indicadores que reflitam os resultados das políticas públicas e não apenas aspectos procedimentais e burocráticos. Até porque a legislação educacional, especificamente o Plano Nacional de Educação, determina várias regras que obrigam os gestores públicos ao alcance de resultados desejados. Isto é, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba não pode apenas verificar o cumprimento do percentual mínimo de aplicação das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, é necessário, também, averiguar como está o índice de analfabetismo, a evasão escolar, a taxa de aprovação e a infraestrutura das escolas (COSTA FILHO, 2014, p.13).

E esse tem sido um dos grandes motivos, quanto às inovações promovidas, no Sistema de Controle Externo no país, até mesmo em razão da ineficiência do poder público em atender as necessidades da população; fenômeno observado pelo STF que reflete também no aumento de demandas judiciais educacionais, inserindo o tema no contexto mais amplo da “judicialização da educação” (CURY; FERREIRA, 2009). Esta diz respeito ao “processo de transferência de questões políticas, tradicionalmente decididas no campo parlamentar e

executivo, para o Poder Judiciário” (BARBOZA; KOZICKI, 2012, p. 59). Fato é, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a posterior edição de importantes instrumentos normativos educacionais, aumentou bastante as demandas judiciais promovidas em razão da omissão, quanto ao adimplemento das obrigações e priorização das carências nesta área da política. Sobre essas questões Vicelli (2012, p. 265) conclui:

[...] o modelo de Estado providência (Estado Social) constitui força impulsionadora do ativismo judicial, vez que o Poder Judiciário passa a suprimir etapas determinadas pela burocracia estatal para que formule uma prestação jurisdicional líquida e eficaz que entregue o bem jurídico constitucionalmente garantido.

Sobre a necessidade de independência na atuação destes órgãos de Controle Externo, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, em inglês), organismo responsável pela edição das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai, em inglês), já abordou este requisito de forma exaustiva em vários momentos. Fundada em 1953 por 34 países, e dentre esses, o Brasil, atualmente possui 188 membros (LIMA, 2018, p. 48). A “Declaração de Lima sobre Preceitos de Auditoria”, adotada no Congresso Internacional de 1977, e reconhecida como a Magna Carta da auditoria governamental, fornece as bases filosóficas e conceituais dos trabalhos desenvolvidos pela Intosai<sup>39</sup>.

Assim, a boa governança está relacionada com a capacidade dos gestores fornecerem aos usuários dos serviços públicos o devido valor esperado, em relação a cada uma das políticas públicas, por meio de informações independentes, objetivas e confiáveis (INTOSAI, 2013, P.5). Teixeira (2016), ao traduzir livremente os objetivos das fiscalizações públicas elencados pela Intosai (2013, p.5), destaca os principais benefícios à boa governança:

[...] proporcionam aos usuários previstos informações independentes, objetivas e confiáveis, assim como conclusões e opiniões baseadas em evidências suficientes e apropriadas relativas aos órgãos e entidades públicas; aprimoram a prestação de contas (*accountability*) e a transparência, promovendo a melhoria contínua e a confiança sustentada no uso apropriado dos recursos e bens públicos, e no desempenho da Administração Pública; fortalecem a efetividade tanto daqueles órgãos que, no ordenamento constitucional, exercem funções de controle e correção sobre o governo, quanto dos responsáveis pela gestão de atividades financiadas com recursos públicos; criam incentivos para a mudança, proporcionando conhecimento, análises completas e recomendações bem fundamentadas para o aperfeiçoamento (TEIXEIRA, 2016, p. 78).

Assim, conforme as atribuições fiscalizatórias, a cada órgão de controle do Estado ou a cada grupo determinado de órgãos do Estado, via de regra, são dispostas funções únicas e típicas que, de forma técnica, a exercem em determinado momento. O Quadro 23 apresenta as

<sup>39</sup> Disponível em <https://www.intosai.org/>.

principais críticas elaboradas por Gomes (2002, p. 30), quanto ao momento de cada espécie de controle:

Quadro 23 - O Controle e suas fragilidades.

Modalidade de Controle	Fragilidades
Controle preventivo com veto absoluto	Duvidosa conformidade com o Princípio da Separação dos Poderes, visto que, em regra, são regulares os atos da Administração Pública.
Controle concomitante, <i>pari passu</i> , simultâneo	Requer um observador permanente, atento e severo nos pontos-chave da administração financeira, orçamentária e patrimonial. Não interfere e nem atrapalha, apenas quando há suspeitas e indícios de impurezas. Deixa a fiscalização livre para uma oposição ao ato fiscalizado.
Controle a posteriori, <i>post factum</i> , sucessivo ou subsequente	Serve para sancionar o correto, acusar e punir irregularidades e fraudes já cometidas. É o vigia ou guarda que atesta a fuga do preso. Não é vigilância.

Fonte: GOMES, 2002, p.30.

O fortalecimento recente das Cortes de Contas se deve, portanto, ao momento histórico de expansão de expansividade das informações e do acesso público, o que gerou um maior envolvimento da população com os assuntos do seu interesse, logo, uma maior cobrança dos órgãos de controle em nosso país, desenraizando-os de práticas atrasadas e ultrapassadas, fazendo-os perceber que a sua existência depende, necessariamente, do valor agregado às políticas públicas que são implementadas satisfatoriamente. A partir do momento em que o valor “aportado” pelo cidadão passa a ser questionado, quanto à sua finalidade, necessidade e execução, coloca-se em discussão também, o papel dessas instâncias de controle que, eventualmente, podem (ou não) justificar a sua existência, custo ou papel. Quanto às funções do Estado, Bastos apud Dal Pazzo (2010, p. 33) comenta sobre a teoria de Loewenstein:

Loewenstein divide as funções do Estado em: a) *policy determination*, a decisão política fundamental; b) *policy execution*, que é a execução dessa decisão política fundamental, viabilizada pela legislação, administração e jurisdição; e c) *policy control*, a fiscalização política. Nessa função de controle do poder exercida pelos magistrados, reside a grande distância entre a concepção de Montesquieu. Este considerou a atividade judicial submetida à legislativa e governativa, como a boca pela qual a lei fala. Contudo a função jurisdicional sofreu, como bem acentua Loewenstein, uma radical transformação. Assim é que ele elenca as funções de controle desempenhadas por esse verdadeiro poder do Estado: ‘1) *El derecho de los tribunales a supervisar y comprobar la concordancia de las acciones del poder ejecutivo con su base legal.* 2) *La competencia judicial para el control de la constitucionalidad de las leyes emitidas por el gobierno y el parlamento.* 3) *Em algunos ordenes jurídicos la decisión arbitral sobre conflictos que se puedan producir en el ejercicio de las funciones asignadas a los otros detentadores del poder. Esta última evolución se designa frecuentemente como Judicialización, o Judicialización de la Política.*’

Para Lage (2014), Loewenstein considera a função de controle como uma das mais relevantes, na visão da Teoria Geral do Estado (LAGE, 2014). Isso porque o cidadão depende de que alguém o exerça, a fim de conferir o cumprimento, quanto às finalidades acordadas e o

cumprimento das políticas públicas em questão. No campo da educação, diversos são os campos de fiscalização educacionais exercidos pelas Cortes de Contas.

Sobre esse ponto, mediante levantamento, observou-se a realização de 103 auditorias educacionais pelo TCE-RJ, sintetizadas no Quadro 24, para o período pesquisado (2015-2018), envolvendo todos os órgãos da educação fluminense<sup>40</sup>. Importante destacar, todas as Auditorias Governamentais realizadas entre 2015 e 2018, por meio do seu Plano Anual de Auditorias Governamentais (PAAG), estão disponíveis no portal do TCE-RJ, de acordo com o número do processo, esfera de fiscalização, descrição do ente, jurisdicionado, tema e objetivo pretendido.

Quadro 24 - Síntese temática das auditorias educacionais realizadas pelo TCE-RJ (2015-2018)

<b>Temas</b>	<b>Auditorias</b>
Metas do Plano Nacional de Educação	92
Acumulação e pagamento a falecidos	2
Terceirização	2
Levantamento de informações sobre obras e serviços de engenharia	1
Quadro de Pessoal	1
Contratação de pessoal por prazo determinado	1
Relatório Sistemático de Acompanhamento Orçamentário da Educação (RSAEd)	1
Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro	1
Merenda escolar	1
Qualidade das obras públicas	1
<b>Total</b>	<b>103</b>

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Assim, seis auditorias educacionais realizadas pelo TCE-RJ foram selecionadas por diferentes motivos, não apenas por serem as mais recentes realizadas no decorrer do período desta pesquisa, mas também porque, em algumas, esta pesquisadora teve a oportunidade de participar diretamente.

Na sequência, as fiscalizações são apresentadas em suas principais características, a fim de demonstrar como o TCE-RJ tem atuado e de que forma esse modelo de investigação possibilita trazer benefícios para a sociedade fluminense, em especial para seus alunos, em prol do cumprimento das metas estipuladas em todos os Programas de Governo presentes nos Planos Plurianuais de 2012 a 2015 e de 2016 a 2019 e no Plano Nacional de Educação

<sup>40</sup> A definição “órgãos da educação fluminense” engloba as secretarias estadual e municipais de educação, bem como fundações, universidades e demais instituições que executam despesas públicas na Função de Governo Educação.

Aqui, destaco o crescimento adquirido ao conhecer e vivenciar a escola por dentro das suas principais dificuldades<sup>41</sup>, entrevistar diretores gerais e adjuntos, professores, cozinheiras, alunos e colaboradores. Sem dúvida alguma, posso afirmar que todo esse processo de “conhecer o chão da escola”, como relatam diversos professores, fez parte de um dos momentos mais enriquecedores da minha formação profissional, enquanto fiscalizadora das políticas públicas educacionais.

### 2.3 Fiscalizações Educacionais do TCE-RJ

Em consonância com o problema desta pesquisa, seis auditorias educacionais foram selecionadas, para levantamento dos principais achados (irregularidades e ilegalidades) e identificação das suas características principais. No Quadro 25, observa-se a descrição completa das mesmas com o número da fiscalização, do processo administrativo, os jurisdicionados, o objetivo e o período abrangido em cada uma.

Quadro 25 - Auditorias Governamentais Educacionais realizadas pelo TCE-RJ (amostra)

Fiscalização	Auditoria	Modalidade	Jurisdicionados	Objetivo	Período abrangido
891/2015	205.219-9/2016	Operacional	Secretaria de Estado de Educação, Prefeitura Municipal de Barra Mansa, Pinheiral, Pirai, Duque de Caxias e São João do Meriti.	Avaliar a qualidade e a disponibilidade das instalações e equipamentos das escolas públicas e a conformidade da aplicação dos recursos recebidos pela escola no âmbito do PDDE e do PAR - Infraestrutura.	2013 a 2015
327/2017	102.823-4/2017	Acompanhamento	Secretaria de Estado de Educação	Emissão de Relatório Sistemático da Educação (RSAEd), a fim de amparar a realização de auditorias educacionais no ERJ e avaliações de risco correspondentes, além de subsidiar as Contas de Governo.	2016
758/2016	107.863-7/2016	Conformidade	Secretaria de Estado de Educação	Verificar as condições da rede escolar estadual nos aspectos da infraestrutura, matrículas realizadas, relação professor/ aluno, fornecimento de alimentação escolar e material didático, currículo básico e calendário escolar.	2015 e 2016
014/2017 a 105/2017	104.839-7/2017	Conformidade	Secretaria de Estado de Educação, Secretarias Municipais de Educação	Verificar informações relacionadas à Educação Básica estadual e	2017

<sup>41</sup> Nesse momento chamo a atenção para a violência que circunda tantas Unidades Escolares no território fluminense. Por vezes, muitas, escutei o relato de Diretores ameaçados por traficantes que ocupavam a quadra da sua própria escola; de professores que tiveram seus carros roubados enquanto davam aula; vi aluno ameaçar “dar corretivo” em professor porque foi chamado a atenção em sala de aula e senti na pele os efeitos dos riscos que toda a comunidade educacional vive ao ser “convidada” a me retirar do carro por 15 fuzis na comunidade Parque das Missões em Duque de Caxias, em plena segunda-feira, às 9h30min da manhã, enquanto realizava a Fiscalização n° 891/2015. Se nada aconteceu foi porque justificamos que éramos da “merenda escolar”.

Quadro 25 - Auditorias Governamentais Educacionais realizadas pelo TCE-RJ (amostra)

Fiscalização	Auditoria	Modalidade	Jurisdicionados	Objetivo	Período abrangido
			dos 91 municípios jurisdicionados do TCE-RJ.	municipais, quanto ao cumprimento das metas do PNE.	
547/2017	105.852-6/2017	Conformidade	Secretaria de Estado de Educação	Verificar a legalidade da folha de pagamento quanto a acumulações de remunerações, proventos e pensões, bem como a eventuais pagamentos realizados a falecidos.	2017
113/2017	103.887-7/2017	Conformidade	Secretaria de Estado de Educação	Verificar a legalidade da estrutura de cargos e da composição do quadro de pessoal da Secretaria de Estado de Educação, suas Diretorias Regionais e Unidades de Ensino.	2017

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

### 2.3.1 Auditoria Operacional n° 891/2015 (Processo TCE-RJ n° 205.219-9/2016)

A auditoria operacional presente no processo TCE-RJ 205.219-9/2016 trouxe no seu escopo os jurisdicionados Secretaria de Estado de Educação, a Prefeitura Municipal de Barra Mansa, Prefeitura Municipal de Pinheiral, Prefeitura Municipal de Piraí, Prefeitura Municipal de Duque de Caxias e Prefeitura Municipal de São João do Meriti, estas representadas pelas suas Secretarias Municipais de Educação. O objetivo foi o de avaliar a qualidade e a disponibilidade das instalações e equipamentos das escolas públicas e a conformidade da aplicação dos recursos recebidos pela escola no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR - Infraestrutura).

Em relação a esta auditoria, mesmo em se tratando de recursos federais, esta análise derivou do Acordo de Cooperação Técnica (Figura 16) firmado junto ao Tribunal de Contas da União, Atricon e IRB, para que fosse possível realizar auditorias coordenadas e com temas de interesse de instâncias diversas, neste caso União e Estado do Rio de Janeiro. Por meio de suas regionais, a auditoria, de forma coordenada, atuou em vinte estados da federação, com a seguinte composição de equipes:

AL, PE e PI: TCU e TCEs (2 equipes mistas por estado);  
 PA: TCU e TCM (2 equipes mistas);  
 AP, AM, GO, MA, PB, RN, RO, RS e SC: somente TCEs (1 equipe);  
 BA: TCE e TCM (2 equipes);  
 RJ: TCE e TCM (2 equipes); e  
 SP: TCE e TCM (2 equipes) (TCE-RJ, PROCESSO TCE-RJ 205.219-9/2016, p. 9).

Figura 16 - Acordo de Cooperação Técnica entre TCU, Atricon, IRB e TCE-RJ



**Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram o Tribunal de Contas da União, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e o Instituto Rui Barbosa com o objetivo de realizar auditoria coordenada para avaliar a qualidade e a disponibilidade das instalações e equipamentos de escolas públicas de ensino fundamental. (TC 014.381/2015-0)**

O **Tribunal de Contas da União (TCU)**, a **Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon)** e o **Instituto Rui Barbosa (IRB)**, doravante denominados PARTICIPES, representados pelos seus respectivos titulares ou representantes legais, considerando a necessidade de realizar auditoria coordenada para avaliar a qualidade e a disponibilidade das instalações e equipamentos de escolas públicas de ensino fundamental, celebram o presente Acordo de Cooperação Técnica, doravante denominado ACORDO, nos termos do art. 100 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, mediante as cláusulas e as condições a seguir.

Fonte: Anexo do Processo TCE-RJ nº 205.219-9/2016.

O período analisado de três anos, 2013 a 2015, baseou-se no contexto do sistema de ensino e seus espaços de socialização, formação e disseminação de valores sociais (TCE-RJ 205.219-9/2016, p.2). Entendeu a fiscalização que a manutenção da infraestrutura adequada das suas unidades escolares, faz-se necessária de modo a garantir a oferta de educação de forma igualitária, equânime e justa. Assim, as questões de auditoria inseridas na Matriz de Planejamento foram:

Questão 1 - As instalações escolares e os equipamentos necessários aos alunos das escolas de ensino fundamental estão disponíveis e atendem a padrões mínimos de conforto, segurança, higiene, acessibilidade e adequação ao fim a que se destinam?; Questão 2 - Recursos recebidos pelas escolas de ensino fundamental, via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), foram recebidos e utilizados de acordo com a legislação vigente?; e Questão 3 - As quadras esportivas que deveriam ser construídas com recursos do PAR, foram entregues em sua integralidade, encontram-se atualmente em bom estado de conservação e sua prestação de contas observou a legislação vigente? (PROCESSO TCE-RJ 205.219-9/2016, p. 13).

A seguir, as Figuras 17 e 18 apresentam, parcialmente, as Matrizes de Planejamento e a Matriz de Achados elaboradas pelo TCE-RJ no decorrer da fiscalização.

Figura 17 - Modelo de Matriz de Planejamento adotada pelo TCE-RJ



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGE

#### MATRIZ DE PLANEJAMENTO

FISC./ANO: 891/2015 – AOP

ORGÃO/ENTIDADE: Escolas públicas de ensino fundamental, Seeduc e Secretarias Municipais de Educação dos Municípios de Barra Mansa, Pinheiral, Pirai, Duque de Caxias e São João do Meriti.

OBJETIVO DA FISCALIZAÇÃO: Avaliar a qualidade e disponibilidade das instalações e equipamentos das escolas públicas de ensino fundamental e a aplicação de recursos do PDDE e do PAR-infraestrutura nas escolas.

QUESTÕES DE AUDITORIA	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS	DETALHAMENTO DO PROCEDIMENTO	OBJETOS	PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS	LIMITAÇÕES	O QUE A ANÁLISE VAI PERMITIR
Questão 1: As instalações escolares e os equipamentos necessários aos alunos das escolas de ensino fundamental estão disponíveis e atendem a padrões mínimos de conforto, segurança, higiene, acessibilidade e adequação ao fim a que se destinam?	a) existência, disponibilidade, funcionalidade, condições estruturais, situação das instalações elétricas, estado de conservação e de higiene/limpeza de quadras de esporte, parque infantil, biblioteca e laboratório de informática; b) estado de conservação, condições estruturais e de higiene/limpeza dos ambientes ao recebimento, estocagem, manipulação e distribuição da merenda escolar; c) uso adequado de uniformes pelo pessoal que manipula a merenda	a) Escolas Públicas de Ensino Fundamental b) Site de Internet "Minhaconexao.com.br" c) Diretor da Escola.	Preenchimento de Checklists.	Preenchimento dos checklists "Área Externa e Banheiros", "Biblioteca", "Cozinha", "Depósito-Despensa", "Laboratório de Informática", "Refeitório" e "Sala de Aula", por meio de observação direta, observando o "Manual do Checklist".	instalações físicas em geral.	a) Análise Gráfica de dados; b) Análise e interpretação de dados qualitativos (análise de conteúdo).	a) Dificuldade de realizar as visitas nas escolas de amostragem pré-definidas por problemas, tais como localização em área de risco (tráfego); b) Não conseguir ser recebido pelo diretor da escola.	a) Se existe adequação de biblioteca, laboratório de informática, refeitório/cozinha, parque infantil e quadra de esporte; b) Se as condições de guarda, manipulação e distribuição da merenda escolar atendem a padrões mínimos de conservação e de higiene; c) Se as salas de aula para o processo de ensino-aprendizagem são adequadas aos fins a que se destinam; d) Se os sanitários
			Registro fotográfico.	Registrar, por meio de fotografias, os principais fatos visualizados em campo.	Instalações físicas em geral.	a) Análise e interpretação de dados qualitativos (análise de conteúdo).		
			Medir velocidade da conexão de Internet no laboratório de informática.	Utilizar o site <a href="http://minhaconexao.com.br">minhaconexao.com.br</a> a fim de autorizar a velocidade de conexão de banda larga disponível pelos alunos no laboratório de informática.	Conexão de Internet.	a) Análise Gráfica de dados; b) Análise e interpretação de dados qualitativos (análise de conteúdo, triangulação).	c) espaços físicos (salas de aula, laboratórios, banheiros, e outros) inacessíveis devido a barreiras à entrada diversas (chave da	

Fonte: Anexa ao Processo TCE-RJ 205.219-9/2016.

Figura 18 - Modelo de Matriz de Achados adotada pelo TCE-RJ



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
Secretaria Geral de Controle Externo - SGE  
Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais

#### MATRIZ DE ACHADOS

Achado 1: Inexistência, inadequação ou indisponibilidade da biblioteca, laboratório de informática, refeitório/cozinha, parque infantil e quadra de esporte.					Recomendações e determinações	Benefícios esperados
Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos		
Em todas as 20 (vinte) unidades escolares visitadas foi detectada a inexistência de pelo menos um dos seguintes componentes da infraestrutura básica necessária, e mesmo nas escolas que apresentaram os componentes de infraestrutura básica, alguns aspectos caracterizaram a inadequação da infraestrutura.	Leis nº12.244/2010 e nº5.597/09; e, ainda as boas práticas estabelecidas pelo Ministério da Educação – MEC no Guia de Consulta "Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola Ensino Fundamental", na Cartilha intitulada "Recomendações para a Montagem de Laboratórios de Informática nas Escolas Urbanas" do ProInfo – Programa Nacional de Tecnologia Educacional e no "Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil" e, ainda, pelo Instituto de Pesquisas e Administração da Educação em sua Cartilha dos Direitos e Deveres na Educação, e, ainda pelo Estudo "Ambiente Alfabetizador Além da Sala de Aula" de Edilândia Cardoso da Silva (SEMEC) e Sidney Ferreira Lira	Checklist realizado; Registros fotográficos.	Planta arquitetônica antiga (sem previsão para espaços de aprendizagem e convívio tais como bibliotecas, quadra de esporte, parque infantil e refeitório); Carência de equipamentos para instalação da infraestrutura básica e/ou sua adequação a real necessidade da demanda.	Comprometimento das atividades realizadas fora do ambiente da sala de aula (leitura, esporte, lazer, refeição, uso da tecnologia no aprendizado).	Dar ciência sobre as irregularidades/impropriedades detectadas durante os trabalhos de auditoria na qualidade da infraestrutura, especialmente quanto aos seguintes pontos: Inexistência de Biblioteca, Parque Infantil, Quadra de Esporte, Depósito para a guarda de alimento e/ou Laboratório de Informática; Infraestrutura inadequada nos seguintes espaços: bibliotecas, parques infantis, cozinha, quadra de esporte, laboratórios e refeitórios e que tais práticas contrariam as Leis nº12.244/2010 e nº5.597/09; e, ainda as boas práticas estabelecidas pelo Ministério da Educação – MEC no Guia de Consulta "Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola Ensino Fundamental", na Cartilha intitulada "Recomendações para Montagem de Laboratórios de Informática nas Escolas Urbanas" do ProInfo – Programa Nacional de Tecnologia Educacional e no "Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil" e, ainda, pelo Instituto de Pesquisas e Administração da Educação em sua Cartilha dos Direitos e Deveres na Educação, e, ainda pelo Estudo "Ambiente Alfabetizador Além da Sala de Aula" de Edilândia Cardoso da Silva (SEMEC) e Sidney Ferreira Lira Duarte (SEMEC). Recomendar para que, caso ainda não o tenha	Melhoria da qualidade de ensino pelo incentivo à leitura e ao desenvolvimento físico e intelectual; Maior facilidade de integração do assistido ao mercado de trabalho, com ganhos sociais em diversas áreas, tais como saúde e segurança, e melhoria da qualidade de vida.

Fonte: Anexa ao Processo TCE-RJ 205.219-9/2016.

Os resultados da auditoria destacaram os seguintes achados apontados pelo TCE-RJ:

- i. Inexistência, inadequação ou indisponibilidade da biblioteca, laboratório de informática, refeitório/cozinha, parque infantil e quadra de esporte; ii. Condições de guarda, manipulação e distribuição da merenda escolar não atendem aos padrões mínimos de conservação e higiene; iii. Inadequação das salas de aula para o processo de ensino-aprendizagem; iv. Inadequação das áreas externas e dos bebedouros destinados aos alunos; v. Inexistência ou inadequação das soluções de acessibilidade adotadas pelas escolas; vi. Bens adquiridos/produzidos com recursos do PDDE em



condições inadequadas de armazenamento; vii. Comprometimento/suspensão das atividades do PDDE Educação Integral; viii. Débitos indevidos na conta do PDDE; ix. Inexistência/atraso na liberação de recursos estaduais/municipais com finalidade semelhante ao PDDE; x. Inadequação da prestação de contas do PDDE; xi. Os procedimentos de aquisição de bens e contratação de serviços com recursos do PDDE não se encontram de acordo com normativos vigentes; xii. Intempestividade/inadequação da prestação de contas do PAR (PROCESSO TCE-RJ 205.219-9/2016, p. 33--3)

Dentre as principais causas para estas irregularidades, foram relatadas, pela equipe técnica, a existência de plantas arquitetônicas antigas e/ou mal elaboradas; além da carência de investimentos em equipamentos para instalação/manutenção da infraestrutura básica e/ou sua adequação a real necessidade da demanda e em acessibilidade; da fragilidade nos controles internos, tais como: ausência/carência de recursos humanos necessários ao exercício do controle, necessidade de estabelecer rotinas administrativas, ausência de monitoramento sobre a execução e elaboração da Prestação de Contas relativa ao PDDE; ausência de política de educação quanto ao uso de bens públicos; atraso no repasse dos recursos do PDDE; ausência de normativo único que especifique com clareza a relação de todos os documentos necessários à composição da prestação de contas PDDE; e carência de treinamento adequado para a aplicação dos recursos referente ao PDDE.

Quanto à infraestrutura, em todas as unidades escolares visitadas foi detectada a inexistência de pelo menos um dos seguintes componentes básicos necessários. O Quadro 26, a seguir, indica aquelas com maior fragilidade na estrutura, sob o aspecto deste achado:

Quadro 26 - Precariedade na disponibilidade de equipamentos escolares

Nome da Escola	Existe Biblioteca?	Existe parque infantil?	Existe quadra?	Existe Depósito?	Existe Laboratório?
EM Aline Gonçalves de Lima	Não	Não	Não	Sim	Não
EM Lourenço Correa	Não	Não	Não	Sim	Não
EM Provedor Sebastião de Paula Coutinho	Não	Não	Não	Sim	Não
EM Francisca Jeremias	Não	Sim	Não	Não	Não
Creche Escola Gandur Assed	Não	Sim	Não	Sim	Não
EM Professor Alberto Ribeiro Vasconcelos	Não	Não	Sim	Sim	Não
EM Professora Domingas Alves Ferreira	Não	Sim	Não	Sim	Sim
EM Miguel Barbosa Junior	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Colégio Municipal Padre Anchieta	Sim	Não	Não	Sim	Sim
EM Independência e Luz	Não	Sim	Não	Sim	Sim
EM Maria Rodrigues Cardoso	Não	Sim	Não	Sim	Sim
EM Juarez Reis Franco	Não	Sim	Não	Sim	Não
EM Lúcio de Mendonça	Não	Não	Sim	Sim	Sim
EM Francisco Agostinho da Costa	Não	Não	Sim	Sim	Sim
Instituição de Ensino Padre Paul Jean Guerry	Não	Não	Sim	Sim	Sim
Instituição de Ensino Roberto Silveira	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Ce Camisão	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Centro Municipal de Ensino Roberto Silveira	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Ciep 291 Dom Martinho Schlude	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Instituição de Ensino Ce Baldomero Barbara	Sim	Não	Sim	Sim	Sim

Fonte: Processo TCE-RJ 205.219-9/2016, 2016, p. 34.

Quanto aos ambientes de preparo da alimentação escolar, diversos pontos foram observados pela equipe auditora, dentre os principais, destacam-se: ausência de controle de entrada e saída do estoque em 21,05% das Unidades Escolares; presença de gêneros não acondicionados em local arejado, seco, claro, bem conservado, protegido do sol e da luz direta sobre o mesmo, ou ainda em contato direto com o chão; presença de geladeira e/ou freezer com defeito; ausência de telas de proteção nas janelas das cozinhas; tetos e paredes com comprometimento na sua estrutura e infiltrações; cozinhas com lâmpadas com defeito; cozinhas com a presença de resíduos não coletados e estocados em local fechado e isolado da área de preparação dos alimentos, de forma a evitar focos de contaminação e atração de vetores e pragas urbanas; e refeitórios utilizados como depósito.

Com relação às condições de guarda, manipulação e distribuição da merenda escolar, a fiscalização do TCE-RJ apontou (Quadro 27):

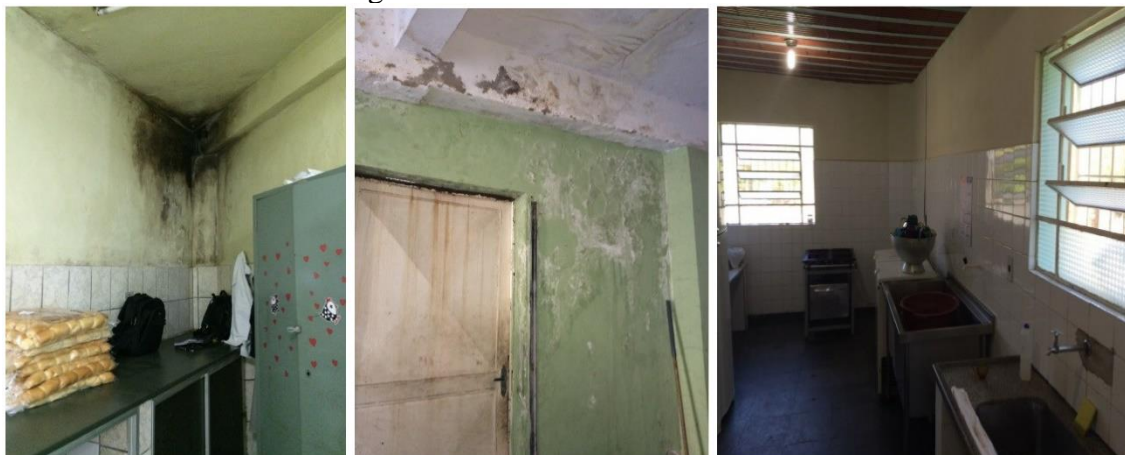
Quadro 27 - Precariedade na guarda, manipulação e distribuição da merenda escolar

GUARDA, PREPARO E DISTRIBUIÇÃO DE MERENDA ESCOLAR	Controle da Despensa	Acondicionamento dos gêneros alimentícios	Janelas teladas	Tetos e Paredes	Infiltrações	Instalações elétricas	Coleta de resíduos	Refeitórios como depósitos
Creche Escola Gandur Assed	Não	Ruim	Não	Bom	Não	Ruim	Regular	Não
EM Francisca Jeremias	Sim	Bom	Sim	Ruim	Sim	Ruim	Ruim	Não
EM Aline Gonçalves de Lima	Não	Bom	Sim	Regular	Sim	Ruim	Regular	Não
EM Eugênio Lourenço Correa	Não	Bom	Não	Regular	Não	Bom	Regular	Sim
EM Independência e Luz	Sim	Ruim	Sim	Ruim	Sim	Regular	Regular	Não
EM Lúcio de Mendonça	Sim	Ruim	Sim	Regular	Sim	Bom	Bom	Sim
Em Professora Domingas Alves Ferreira	Sim	Ruim	Sim	Bom	Não	Ruim	Bom	Sim
EM Provedor Sebastião de Paula Coutinho	Não	Bom	Não	Bom	Não	Bom	Bom	Sim
Instituição de Ensino Padre Paul Jean Guerry	Sim	Bom	Sim	Regular	Sim	Bom	Regular	Sim
EM Alberto Ribeiro Vasconcelos	Sim	Ruim	Sim	Regular	Sim	Bom	Regular	Não
CM Padre Anchieta	Não	Ruim	Sim	Bom	Não	Regular	Bom	Não
Ciep 291 Dom Martinho Schlude	Sim	Ruim	Sim	Bom	Não	Regular	Bom	Não
EM Francisco Agostinho da Costa	Sim	Bom	Não	Bom	Não	Regular	Bom	Não
Instituto de Educação Gov. Roberto Silveira	Sim	Bom	Sim	Bom	Sim	Bom	Bom	Não
CE Baldomero Barbara	Sim	Bom	Sim	Bom	Sim	Bom	Bom	Não
Centro Municipal de Ensino Roberto Silveira	Sim	Ruim	Sim	Bom	Não	Bom	Bom	Não
Ce Camisão	Sim	Bom	Não	Bom	Não	Bom	Bom	Não
EM Maria Rodrigues Cardoso	Sim	Bom	Não	Bom	Não	Bom	Bom	Não

Fonte: Processo TCE-RJ 205.219-9/2016, 2016, p. 34.

O registro fotográfico (Figuras 19 e 20) inserido no processo da auditoria demonstrou parte da precariedade evidenciada pelos auditores:

Figura 19 - Paredes e teto com infiltrações e teto sem revestimento - EM Independência e Luz e EM Miguel Barbosa



Fonte: Processo TCE-RJ 205.219-9/2016, 2016, p. 48.

Figura 20 - Armazenamento de resíduos indevido e esgoto exposto - EM Francisca Jeremias e EM Aline Gonçalves de Lima



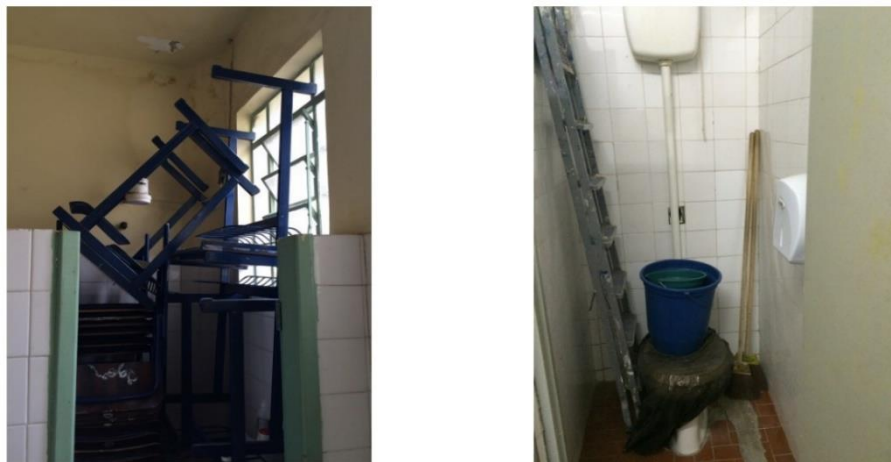
Fonte: Processo TCE-RJ 205.219-9/2016, 2016, p. 48 e 49.

Quanto aos problemas de infraestrutura detectados, salas demandavam por pintura; em grande parte foram percebidos problemas com infiltração, mofo e bolores; lousas foram consideradas regulares ou ruins; na parte elétrica, lâmpadas queimadas, fios expostos e/ou desencapados e tomadas com defeito; além de janelas com problema na abertura, fechadura e/ou estrutura, como, por exemplo, com vidros quebrados pondo em risco a saúde dos alunos.

Quanto à disponibilidade e adequação dos banheiros escolares, restaram comprometidas pela presença de defeitos em mictórios, vasos sanitários, box/cabine, torneiras de lavatórios e lâmpadas. Diretores chegaram a relatar o alto grau de vandalismo e depredação do patrimônio

público, mediante roubos de torneiras, sifões e rabichos nos banheiros das escolas, evidenciado pelo relatório fotográfico dos auditores (Figuras 21 e 22).

Figura 21 - Banheiros não disponíveis, utilizados como depósitos - EM Independência e Luz e EM Pr Alberto Ribeiro Vasconcelos



Fonte: Processo TCE-RJ 205.219-9/2016, 2016, p. 61.

Figura 22 - Cabines desprovidas de portas, chuveiros e divisórias - Centro Municipal Roberto Silveira e Escola Guandur Assed



Fonte: Processo TCE-RJ 205.219-9/2016, 2016, p. 61.

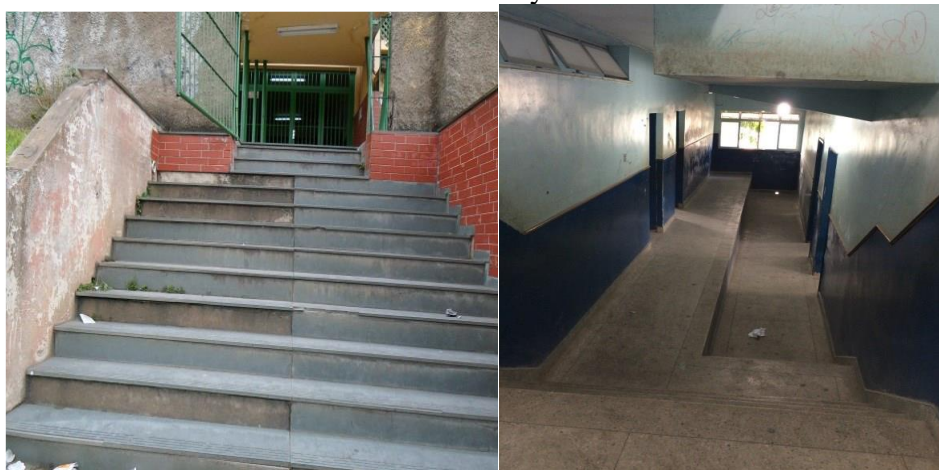
Especialmente quanto às condições de acessibilidade, apontou a auditoria, no Quadro 28 e Figura 23, um baixo grau de cumprimento da obrigatoriedade de rampa de acesso à escola e itinerário acessível internamente:

Quadro 28 - Condições de Acessibilidade

Nome da Escola	Acessibilidade na entrada da escola	Itinerário acessível
EM Aline Gonçalves de Lima	Não	Não
EM Lourenço Correa	Não	Não
Creche Escola Gandur Assed	Não	Não
EM Professor Alberto Ribeiro Vasconcelos	Não	Não
EM Lúcio de Mendonça	Não	Não
CE Camisão	Não	Não
EM Professora Domingas Alves Ferreira	Não	Não
Centro Municipal de Ensino Roberto Silveira	Não	Não
EM Independência e Luz	Não	Não
EM Provedor Sebastião de Paula Coutinho	Não	Não
Instituição de Ensino Ce Baldomero Barbara	Não	Não
EM Francisca Jeremias	Não	Não
Instituição de Ensino Padre Paul Jean Guerry	Não	Não
Ciep 291 Dom Martinho Schlude	Sim	Não

Fonte: Processo TCE-RJ 205.219-9/2016, 2016, p. 70.

Figura 23 - Acesso à entrada principal da Instituição de Ensino CE Baldomero Barbara e corredor de acesso às salas de aulas na EM PE Jean Paul Guerry



Fonte: Processo TCE-RJ 205.219-9/2016, 2016, p. 71.

Os benefícios detalhados no corpo do processo da fiscalização demonstram uma possível melhoria das condições de infraestrutura das unidades escolares do Estado do Rio de Janeiro e com isso um maior êxito na integração do aluno ao mercado de trabalho, com ganhos sociais em diversas áreas, tais como saúde e segurança, e um avanço na qualidade de vida da população fluminense. A proposta de encaminhamento, baseada em critérios constitucionais, legais e normativos, foi no sentido de cientificar ao gestor responsável pela Secretaria de Educação e os Prefeitos das prefeituras municipais visitadas, para sanarem as irregularidades/

impropriedades detectadas, com determinação para que fosse apresentado Plano de Ação detalhado, contendo diagnóstico da rede escolar, com os principais problemas identificados e ações pretendidas a corrigir as deficiências relatadas.

### 2.3.2 Auditoria de Conformidade nº 758/2016 (Processo TCE-RJ nº 107.863-7/2016)

Outrora, a auditoria educacional (Processo TCE-RJ nº 107.863-7/16) realizada entre os dias 06/06 e 31/10/2016, com o objetivo de verificar as condições da rede escolar estadual nos aspectos da infraestrutura, matrículas realizadas, relação professor/aluno, fornecimento de alimentação escolar e material didático, currículo básico e calendário escolar, foi reconhecida pela conselheira relatora como:

[...] auditoria, levada a termo pela Equipe da Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais-CTO, apresenta um minucioso panorama da situação das unidades escolares do Estado do Rio de Janeiro, abordando os questionamentos solicitados no Voto proferido no processo TCE-RJ nº 102.203- 6/16, que trata da Prestação de Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, referente ao exercício de 2015. Como se pode inferir a partir do resultado dos trabalhos de campo, exposto nos Achados de Auditoria, repisados em meu relatório, as condições da rede de ensino estadual, notadamente nos aspectos de infraestrutura, aquisição de material didático, fornecimento e preparo de merenda escolar, não é satisfatória (Processo TCE-RJ nº 107.863-7/2016, 2016, P. 12).

Assim, em razão do processo de prestação de contas referente ao exercício de 2015 e emissão de Parecer Prévio para posterior submissão ao Poder Legislativo, via Processo TCE-RJ nº 102.203-6/16, o voto, contudo, veio acompanhado de solicitação extraordinária de diversas Auditorias Governamentais nas mais distintas funções de governo, destacando-se, no que compete à Educação, o item III daquela decisão plenária, de 19.05.2016:

III - Pela realização de AUDITORIA GOVERNAMENTAL, sob a forma de INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA, com fulcro no § 1º, alínea “c” c/c o § 2º, item III, letra a, do artigo 49 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que, através de Auditoria a ser realizada *in loco*, nos órgãos abaixo indicados, a ser concluída no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, desta decisão Plenária, sejam esclarecidas as situações a seguir elencadas:

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO - Mapear as unidades educacionais da rede estadual de ensino do Estado do Rio de Janeiro, de todos os segmentos (Ensino Fundamental Regular, Ensino Médio Regular, Integrado, Técnico, Curso Normal, Educação de Jovens e Adultos - EJA, Ensino Fundamental e Ensino Médio), verificando os seguintes aspectos:

- 1.1. Número de alunos matriculados, e de eventuais vagas ociosas;
- 1.2. Número de professores alocados na unidade, por disciplina, informando a situação funcional de cada profissional (matricula ativa, em gozo de licença, funcionário cedido, em efetiva regência, etc.);
- 1.3. Planejamento para eventuais programas de manutenção e reforma da unidade escolar, em conformidade com o Indicador Geral do Estado do Imóvel - IGE;
- 1.4. A existência de climatização na unidade;

- 1.5. A existência de instalações especiais, como laboratório de informática, biblioteca, quadra poliesportiva coberta e/ou descoberta, informando se há efetiva disponibilização de uso aos alunos;
- 1.6. Adequação às normas fixadas pelo MEC, no que se refere ao cumprimento do calendário escolar e à oferta das disciplinas que compõem o currículo básico;
- 1.7. Aquisição de material didático, identificando eventuais desperdícios;
- 1.8. Avaliação da merenda escolar oferecida aos alunos, verificando a forma como são adquiridos os insumos para a sua elaboração, identificando eventuais desperdícios (Processo TCE-RJ nº 107.863-7/2016, 2016, p. 13)

As questões apresentadas pela equipe auditora para serem respondidas foram as seguintes:

1. Existe controle sobre o quantitativo de alunos matriculados na rede estadual de ensino? 2. Existe controle para o quantitativo de vagas ociosas na rede estadual de ensino? 3. Existe controle para o número de docentes da rede estadual de ensino? 4. A Seeduc subsidia o planejamento e a execução das manutenções e reformas das unidades escolares com base no IGE ou outro critério técnico? 5. A maioria das unidades escolares são declaradas como climatizadas e com disponibilidade para uso? 6. A maioria das unidades escolares são declaradas com existência de instalações especiais com disponibilidade para uso? 7. As instalações escolares especiais e os equipamentos necessários aos alunos da rede estadual de educação estão disponíveis e atendem a padrões mínimos de conforto, segurança, higiene e adequação ao fim a que se destinam? 8. O calendário escolar da rede estadual de ensino está de acordo com as normas estabelecidas pelo Ministério da Educação e Cultura - MEC? 9. A oferta das disciplinas que compõem o currículo básico na rede estadual de ensino atende às normas fixadas pelo MEC? 10. Existe desperdício no fornecimento de livro didático na rede estadual de ensino? 11. Existe desperdício no processo de fornecimento da alimentação escolar? (Processo TCE-RJ nº 107.863-7/2016, 2016, P. 5-6).

A metodologia empregada envolveu aplicação de questionários, entrevistas, observação direta, tabulação de dados, análises documentais e verificação *in loco* de todos os aspectos qualitativos e quantitativos da inspeção. Os achados encontrados, com base nos critérios inseridos na Matriz de Planejamento, apontaram para:

- i. ausência de fidedignidade das informações fornecidas pelo sistema conexão educação; ii. baixa qualidade da política de gestão da infraestrutura da rede estadual de ensino; iii. baixa disponibilização para uso de instalações especiais e seus equipamentos de infraestrutura escolar; iv. desperdício de recursos públicos na aquisição de material didático; v. irregularidades na aquisição de gêneros alimentícios; vi. controles incipientes no processo de fornecimento de alimentação escolar; vii. infraestrutura do local de preparo dos alimentos inadequada ao fim a que se destina (Processo TCE-RJ nº 107.863-7/2016, 2016, P. 6).

Os benefícios esperados com a fiscalização demonstraram uma expectativa de:

- i. planejamento adequado da oferta de vagas na rede estadual de ensino; ii. disponibilização de dados fidedignos que permitam avaliar a eficiência e a qualidade da educação básica do Estado do Rio de Janeiro; iii. maior eficácia da política pública de educação por meio do acompanhamento de indicadores e metas solidamente estabelecidos; iv. aprimoramento da organização, controle, gerenciamento e priorização de informações pertinentes à educação estadual; v. implantação de um modelo de gestão pública que privilegie a adequação da infraestrutura física da rede de ensino do RJ; vi. maior efetividade e eficiência do programa nacional do livro didático (PNLD), garantindo-se o acesso ao material didático à integralidade do corpo

discente; vii. maior eficiência da gestão do material didático, evitando-se a deterioração e perda de validade de livros didáticos sem a sua devida utilização; viii. melhoria do processo de produção de alimentação escolar; ix. maior efetividade das ações do processo ensino-aprendizagem; x. garantia dos padrões higiênico-sanitários adequados da alimentação servida aos alunos; xi. mitigação de riscos de acidente com manipuladores de alimentos; xii. promoção da saúde do estudante mediante a formação de bons hábitos alimentares; xiii. otimização da aplicação de recursos públicos; xiv. melhor qualidade na prestação dos serviços ofertados aos usuários (Processo TCE-RJ n° 107.863-7/2016, 2016, P. 6-7).

### 2.3.3 Auditoria Educacional de Acompanhamento n° 327/2017 (Processo TCE-RJ n° 102.823-4/2017)

A auditoria relatada no Processo TCE-RJ 102.823-4/2017 objetivou emitir Relatório Sistêmico da Educação, a respeito do exercício financeiro de 2016 do Governo do Estado do Rio de Janeiro, a fim de amparar a realização de auditorias educacionais no ERJ e avaliações de risco correspondentes, além de subsidiar a apreciação das Contas de Governo.

Na modalidade acompanhamento, subdividiu a análise das informações da rede estadual de ensino em: estrutura da Seeduc; equipamentos escolares; alunado; docentes; remuneração; educação integral e índice de desenvolvimento da educação básica. Permitiu verificar também os atos de gestão à medida que foram realizados, com vistas à condução das ações fiscalizatórias e de identificação de riscos, problemas e/ou inconformidades relacionadas à educação fluminense, alinhando as estratégias da auditoria educacional com os preceitos estabelecidos na Resolução n° 3/2015 da Atricon.

A auditoria trouxe aos gestores da política educacional e à sociedade um panorama sobre a estrutura e organização da rede, sua execução orçamentária e financeira associada à Função de Governo Educação (FG-12), assim como os objetivos, as metas e indicadores do recente Plano Plurianual (PPA) do ERJ votado e aprovado mediante Lei n° 7.211/2015. Mediante controle prévio e também *pari passu* das ações de governo e dos gastos públicos, a proposta previa avaliar e mitigar riscos, subsidiar as Contas de Governo e amparar as auditorias realizadas na área da educação.

A Auditoria de Acompanhamento inovou ao basear-se na utilização de dados via sistemas corporativos da Secretaria de Estado de Educação (Sistema Conexão Educação) e da Secretaria de Estado de Fazenda (Sistema Siafe-Rio), além das informações nacionais pertinentes à rede de ensino coletadas via Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), e dos dados do Educacenso do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Com o conceito previsto no Capítulo 2 do Manual de Auditoria Governamental do TCE-RJ, seção B, que trata dos instrumentos de Auditoria Governamental, no item 8.6, define:



8.6. Acompanhamento - utilizado, ao longo de um período predeterminado, para o controle seletivo e concomitante das atividades executadas pelo órgão/entidade jurisdicionado (TCE-RJ, 2010, P.6)

As questões de auditoria balizadoras dos objetivos pretendidos foram:

Questão 1 - De que forma é estruturada, composta e organizada a Rede Estadual de Ensino do ERJ? Questão 2 - Quais os objetivos e metas vinculadas à política educacional estadual, ao orçamento anual e ao Plano Plurianual (PPA)? Questão 3 - Qual o resultado da execução orçamentária do ERJ associado à Função de Governo Educação, para o exercício de 2016? (PROCESSO TCE-RJ 102.823-4/2017, P. 11).

Os benefícios esperados com a fiscalização estão demonstrados a seguir:

- . Mitigação dos riscos verificados pelo incremento quantitativo e qualitativo das atividades de fiscalização e acompanhamento da educação estadual;
- . Favorecimento do planejamento adequado da política estadual de educação;
- . Otimização na aplicação dos gastos com o ensino;
- . Elaboração de instrumentos de controle contendo indicadores que permitam a Seeduc/RJ, a sociedade e o próprio Tribunal verificar e avaliar a eficiência na execução dos seus programas de governo;
- . Aprimoramento da análise das despesas classificadas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por este Egrégio Tribunal, quando da Prestação de Contas do Governo do ERJ;
- . Publicizar os resultados alcançados pelas políticas educacionais fluminenses, disponibilizando dados por Programa de Governo, Ação Governamental, Fonte de Recursos, Unidades Orçamentária executora da Função de Governo da Educação e Natureza da Despesa;
- . Utilização de dados que permitam verificar em oportunidade futura o custo aluno-qualidade (CAQ) do ERJ (PROCESSO TCE-RJ 102.823-4/2017, P. 15).

Os principais aspectos apontados pela equipe auditora foram, em especial, quanto à execução orçamentária da Função de Governo em 2016 pelos órgãos Seeduc, Seplag e Secti (Tabela 3):

Tabela 3 - Planejamento dos Órgãos - Função de Governo 12 (2016)

Órgão	Unidade Orçamentária	Projetos	Atividades	Operação Especial	Total	FG 12	%		
12	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	1241	Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Estado do Rio de Janeiro	9.215.929,00	20.140.549,00	333.778,00	<b>29.690.256,00</b>	<b>21.200.256,00</b>	0,26%
		1801	Secretaria de Estado de Educação	80.442.378,00	5.185.436.667,00	1.000.000,00	<b>5.266.879.045,00</b>	<b>5.266.879.045,00</b>	65,65%
18	Secretaria de Estado de Educação	1802	Departamento Geral de Ações Socio-Educativas	15.000.000,00	202.627.038,00	1.000,00	<b>217.628.038,00</b>	<b>217.628.038,00</b>	2,71%
		4041	Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro	158.122.172,00	354.137.102,00	16.500,00	<b>512.275.774,00</b>	<b>217.731.013,00</b>	2,71%
40	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia	4043	Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro	499.999,00	1.102.628.426,00	21.728.085,00	<b>1.124.856.510,00</b>	<b>1.124.856.510,00</b>	14,02%
		4044	Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro	19.500.122,00	875.643.145,00	2.000.000,00	<b>897.143.267,00</b>	<b>897.143.267,00</b>	11,18%
		4045	Fundação Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro	3.500.000,00	177.255.363,00	1.948.931,00	<b>182.704.294,00</b>	<b>182.704.294,00</b>	2,28%
		4046	Fundação Centro de Ciência e Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro	1.704.771,00	66.852.551,00	690.000,00	<b>69.247.322,00</b>	<b>69.247.322,00</b>	0,86%
		4047	Fundação Centro Universitário Estadual da Zona Oeste	10.000,00	25.423.310,00	170.000,00	<b>25.603.310,00</b>	<b>25.603.310,00</b>	0,32%
<b>Total</b>				<b>287.995.371,00</b>	<b>8.010.144.151,00</b>	<b>27.888.294,00</b>	<b>8.326.027.816,00</b>	<b>8.022.993.055,00</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Lei Orçamentária Anual - Lei nº 7.210/2016 - Volume I, fls 285 a 315.

Quanto aos padrões construtivos e tombamento das construções, a Seeduc informou que, do total das unidades escolares, 72,92% funcionam em prédios de padrão construtivo do tipo convencional e 23,08% do tipo Ciep, conforme Tabela 4 a seguir:

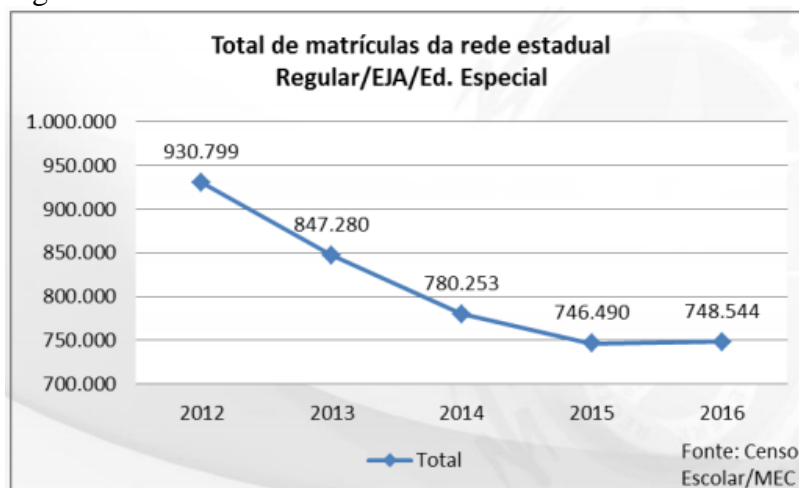
Tabela 4 - Padrão Construtivo - Seeduc 2016

<b>Padrão Construtivo</b>	<b>Quantidade de Escolas</b>	<b>%</b>
<b>Convencional</b>	929	72,92
<b>Ciep</b>	294	23,08
<b>Lelé</b>	31	2,43
<b>Convencional e Lelé</b>	7	0,55
<b>Caic</b>	5	0,39
<b>Estrutura Metálica – placa de aço</b>	4	0,31
<b>Estrutura Metálica – placa cimentícia</b>	3	0,24
<b>Outro (indígena)</b>	1	0,08
<b>Total</b>	1.274	100,00

Fonte: Processo TCE-RJ nº 102.823-4/2017, p. 42.

Sobre o total de alunos matriculados, com base no Censo Escolar do MEC (divulgado em 2016 e com quantitativo apurado em 2015), o Relatório de Responsabilidade Educacional da Seeduc-RJ (2017, p.7) apontou 748.544 alunos matriculados, sendo 83,11% desses matriculados no Ensino Regular, 16,87%, no EJA e 0,02% na Educação Especial (Figura 24).

Figura 24 - Alunos Matriculados



Fonte: Processo TCE-RJ nº 102.823-4/2017, p. 44 com base no Relatório de Responsabilidade Educacional Seeduc-RJ, p. 7.

No entanto, divergências foram apontadas, em ocasião da Auditoria Extraordinária, Processo TCE-RJ nº 107.863-7/2016, fls. 49 a 53, onde foi possível apurar dados atualizados no que diz respeito ao quantitativo dos alunos matriculados por etapa, modalidade e série escolar em 2016, demonstrando um número de 747.737 e não 748.544, conforme evidenciou no Tabela 5:

Tabela 5 - Matrículas por Etapa, Modalidade e Série - Seeduc 2016

MATRÍCULAS EFETIVADAS EM 2016																		
Unidades Escolares	FUND_REG				MEDIO_REG			INTEGRAL	EDU_PROF	CURSO NORMAL	FUND_EJA				MEDIO_EJA		EDUCAÇÃO ESPECIAL	Matrículas Absolutas por Regional em 2016
	6º ANO	7º ANO	8º ANO	9º ANO	1ª SÉRIE	2ª SÉRIE	3ª SÉRIE				PRESENCIAL		SEMI PRESENCIAL		PRESENCIAL	SEMI PRESENCIAL		
											Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais				
Baixada Litorânea	3.931	3.828	4.047	4.360	13.527	10.061	6.551	0	235	1.806	0	2.375	0	252	6.148	392	79	57.592
Centro Sul	3.397	3.690	3.812	4.169	8.976	7.536	5.437	0	17	1.280	0	667	0	80	2.927	71	0	42.059
DIESP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.128	1.101	0	0	546	0	0	2.775
Médio Paraíba	3.086	3.593	3.538	3.720	10.965	8.689	6.222	0	212	1.057	0	378	0	0	3.441	0	33	44.934
Metropolitana I	6.657	6.729	7.321	7.980	15.091	12.235	8.677	0	0	1.877	0	2.150	0	0	6.048	0	20	74.785
Metropolitana II	5.926	6.261	6.673	6.675	9.279	6.972	4.682	0	0	578	0	173	0	71	4.007	168	57	51.522
Metropolitana III	0	0	0	0	19.548	14.634	10.084	0	0	2.256	0	0	0	301	5.585	500	0	52.908
Metropolitana IV	0	23	67	52	31.693	22.024	14.446	1.385	185	1.766	0	0	0	133	10.282	353	0	82.409
Metropolitana V	5.978	6.441	6.638	7.442	13.053	9.451	6.632	0	112	1.329	0	0	0	54	3.601	94	6	60.831
Metropolitana VI	0	0	0	0	18.172	13.907	9.621	516	198	1.237	0	0	0	495	6.101	1.020	17	51.284
Metropolitana VII	6.757	7.603	8.383	9.147	16.976	14.129	10.218	0	887	2.093	0	355	0	101	5.988	162	28	82.827
Noroeste Fluminense	1.743	1.616	2.107	2.327	3.785	3.122	2.422	0	43	921	0	0	0	0	291	0	0	18.377
Norte Fluminense	4.789	4.572	4.500	4.309	11.815	9.028	6.152	0	95	1.278	0	292	0	778	4.223	620	13	52.464
Serrana I	860	1.036	1.362	2.461	13.410	10.622	7.175	450	181	1.717	0	195	0	1.050	3.976	832	0	45.327
Serrana II	2.925	3.031	2.870	2.961	5.083	3.947	2.875	155	0	1.050	0	474	0	405	1.292	560	15	27.643
<b>Total</b>	<b>46.049</b>	<b>48.423</b>	<b>51.318</b>	<b>55.603</b>	<b>191.373</b>	<b>146.357</b>	<b>101.194</b>	<b>2.506</b>	<b>2.165</b>	<b>20.245</b>	<b>1.128</b>	<b>8.160</b>	<b>0</b>	<b>3.720</b>	<b>64.456</b>	<b>4.772</b>	<b>268</b>	<b>747.737</b>

Fonte: Processo TCE-RJ n° 102.823-4/2017, p. 47.

A auditoria também apurou o quantitativo de vagas ociosas para o Ensino Fundamental (Tabela 6) e Ensino Médio (Tabela 7):

Tabela 6 - EF Vagas Ofertadas x Matrículas x Vagas Ociosas - Seeduc 2016

Unidades Escolares	6º ANO			7º ANO			8º ANO			9º ANO			2016
	Vagas Ofertadas	Alunos Matriculados	Vagas Ociosas	Vagas Ofertadas	Alunos Matriculados	Vagas Ociosas	Vagas Ofertadas	Alunos Matriculados	Vagas Ociosas	Vagas Ofertadas	Alunos Matriculados	Vagas Ociosas	
Baixada Litorânea	4.254	3.931	323	4.639	3.828	811	4.964	4.047	917	5.436	4.360	1.076	3.127
Centro Sul	3.885	3.397	488	4.402	3.690	712	4.932	3.812	1.120	5.242	4.169	1.073	3.393
DIESP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Médio Paraíba	4.480	3.086	1.394	4.469	3.593	876	4.471	3.538	933	4.890	3.720	1.170	4.373
Metropolitana I	8.673	6.657	2.016	9.627	6.729	2.898	10.468	7.321	3.147	11.630	7.980	3.650	11.711
Metropolitana II	6.679	5.926	753	7.091	6.261	830	7.841	6.673	1.168	7.875	6.675	1.200	3.951
Metropolitana III	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Metropolitana IV	0	0	0	41	23	18	50	67	-17	60	52	8	9
Metropolitana V	6.749	5.978	771	7.097	6.441	656	7.481	6.638	843	8.576	7.442	1.134	3.404
Metropolitana VI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Metropolitana VII	7.488	6.757	731	8.568	7.603	965	9.705	8.383	1.322	11.055	9.147	1.908	4.926
Noroeste Fluminense	3.048	1.743	1.305	2.835	1.616	1.219	3.533	2.107	1.426	4.250	2.327	1.923	5.873
Norte Fluminense	5.500	4.789	711	5.551	4.572	979	5.817	4.500	1.317	6.159	4.309	1.850	4.857
Serrana I	747	860	-113	946	1.036	-90	1.508	1.362	146	2.571	2.461	110	53
Serrana II	4.149	2.925	1.224	4.349	3.031	1.318	4.622	2.870	1.752	4.850	2.961	1.889	6.183
<b>Total</b>	<b>55.652</b>	<b>46.049</b>	<b>9.603</b>	<b>59.615</b>	<b>48.423</b>	<b>11.192</b>	<b>65.392</b>	<b>51.318</b>	<b>14.074</b>	<b>72.594</b>	<b>55.603</b>	<b>16.991</b>	<b>51.860</b>

Fonte: Processo TCE-RJ n° 102.823-4/2017, p. 47.

Tabela 7 - EM Vagas Ofertadas x Matrículas x Vagas Ociosas - Seeduc 2016

Unidades Escolares	1ª SÉRIE			2ª SÉRIE			3ª SÉRIE			2016
	Vagas Ofertadas	Alunos Matriculados	Vagas Ociosas	Vagas Ofertadas	Alunos Matriculados	Vagas Ociosas	Vagas Ofertadas	Alunos Matriculados	Vagas Ociosas	Total de Vagas Ociosas
Baixada Litorânea	14.933	13.527	1.406	13.775	10.061	3.714	10.588	6.551	4.037	9.157
Centro Sul	12.753	8.976	3.777	10.974	7.536	3.438	9.282	5.437	3.845	11.060
DIESP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Médio Paraíba	14.165	10.965	3.200	11.731	8.689	3.042	8.891	6.222	2.669	8.911
Metropolitana I	21.032	15.091	5.941	18.694	12.235	6.459	14.303	8.677	5.626	18.026
Metropolitana II	11.340	9.279	2.061	8.897	6.972	1.925	6.588	4.682	1.906	5.892
Metropolitana III	22.974	19.548	3.426	17.580	14.634	2.946	12.608	10.084	2.524	8.896
Metropolitana IV	30.196	31.693	-1.497	23.690	22.024	1.666	18.288	14.446	3.842	4.011
Metropolitana V	15.241	13.053	2.188	12.700	9.451	3.249	9.673	6.632	3.041	8.478
Metropolitana VI	20.599	18.172	2.427	16.755	13.907	2.848	12.527	9.621	2.906	8.181
Metropolitana VII	19.680	16.976	2.704	17.100	14.129	2.971	13.201	10.218	2.983	8.658
Noroeste Fluminense	6.584	3.785	2.799	5.606	3.122	2.484	5.021	2.422	2.599	7.882
Norte Fluminense	14.610	11.815	2.795	12.483	9.028	3.455	10.120	6.152	3.968	10.218
Serrana I	14.402	13.410	992	12.992	10.622	2.370	10.125	7.175	2.950	6.312
Serrana II	7.614	5.083	2.531	5.832	3.947	1.885	4.772	2.875	1.897	6.313
<b>Total</b>	<b>226.123</b>	<b>191.373</b>	<b>34.750</b>	<b>188.809</b>	<b>146.357</b>	<b>42.452</b>	<b>145.987</b>	<b>101.194</b>	<b>44.793</b>	<b>121.995</b>

Fonte: Processo TCE-RJ n° 102.823-4/2017, p. 48.

Outras modalidades especiais também foram levantadas, como a Educação Integral, Profissional e Normal (Tabela 8).

Tabela 8 - Modalidades Especiais - Vagas Ofertadas x Matrículas x Vagas Ociosas - Seeduc 2016

Unidades Escolares	INTEGRAL			EDU_PROF			CURSO NORMAL		
	Vagas Ofertadas	Alunos Matriculados	Vagas Ociosas	Vagas Ofertadas	Alunos Matriculados	Vagas Ociosas	Vagas Ofertadas	Alunos Matriculados	Vagas Ociosas
Baixada Litorânea	0	0	0	235	308	-73	2.193	1.806	387
Centro Sul	0	0	0	17	365	-348	1.783	1.280	503
DIESP	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Médio Paraíba	0	0	0	212	559	-347	1.382	1.057	325
Metropolitana I	0	0	0	0	0	0	3.222	1.877	1.345
Metropolitana II	372	0	372	0	0	0	749	578	171
Metropolitana III	0	0	0	0	0	0	2.327	2.256	71
Metropolitana IV	1.481	1.385	96	185	271	-86	1.721	1.766	-45
Metropolitana V	0	0	0	112	180	-68	1.370	1.329	41
Metropolitana VI	541	516	25	198	480	-282	1.394	1.237	157
Metropolitana VII	0	0	0	887	1.321	-434	2.402	2.093	309
Noroeste Fluminense	0	0	0	43	71	-28	1.567	921	646
Norte Fluminense	0	0	0	95	147	-52	1.722	1.278	444
Serrana I	489	450	39	181	271	-90	1.898	1.717	181
Serrana II	132	155	-23	0	0	0	1.573	1.050	523
<b>Total</b>	<b>3.015</b>	<b>2.506</b>	<b>509</b>	<b>2.165</b>	<b>3.973</b>	<b>-1.808</b>	<b>25.303</b>	<b>20.245</b>	<b>5.058</b>

Fonte: Processo TCE-RJ n° 102.823-4/2017, p. 48.

Conforme é possível notar, quem mais obteve vagas ociosas em 2016 foi o Curso Normal, com 5.058. Entretanto, a Educação Profissional apresentou mais matrículas do que vagas disponibilizadas, com 1.808 adicionais.

Outra contradição apontada pelos auditores, reflete a informação apontada pela Seeduc (16.604 docentes com pós-graduação lato sensu; 1.650 com mestrado e 202 com doutorado) em

dissonância com o Sistema Conexão Educação que apresentou, para 2016, 10.858 docentes com pós-graduação; 1.637 com mestrado e 232 com doutorado, demonstrados no Tabela 9 abaixo:

Tabela 9 - Nível de qualificação dos docentes da Seeduc

Regionais	Unidades Escolares	Regentes Ativos	Nível Superior	%	Pós-Graduação Especialização	%	Pós-Graduação Mestrado	%	Pós-Graduação Doutorado	%
Metropolitana I	105	5.912	5.487	92,81%	652	11,03%	106	1,79%	17	0,29%
Metropolitana VII	105	6.077	5.604	92,22%	691	11,37%	104	1,71%	14	0,23%
Metropolitana IV	104	5.607	5.184	92,46%	710	12,66%	142	2,53%	23	0,41%
Norte Fluminense	101	5.857	4.722	80,62%	1.276	21,79%	124	2,12%	15	0,26%
Centro Sul	97	4.762	4.301	90,32%	843	17,70%	64	1,34%	8	0,17%
Baixada Litorânea	98	5.969	5.162	86,48%	1.153	19,32%	213	3,57%	32	0,54%
Metropolitana III	95	4.490	4.046	90,11%	622	13,85%	247	5,50%	38	0,85%
Médio Paraíba	91	4.491	4.045	90,07%	560	12,47%	49	1,09%	8	0,18%
Serrana II	85	3.695	3.209	86,85%	985	26,66%	43	1,16%	3	0,08%
Metropolitana V	84	4.510	4.109	91,11%	579	12,84%	82	1,82%	10	0,22%
Metropolitana VI	83	4.589	4.110	89,56%	659	14,36%	212	4,62%	37	0,81%
Metropolitana II	76	4.383	3.956	90,26%	692	15,79%	110	2,51%	7	0,16%
Serrana I	65	4.010	3.575	89,15%	468	11,67%	71	1,77%	10	0,25%
Noroeste Fluminense	59	3.375	2.889	85,60%	905	26,81%	51	1,51%	7	0,21%
DIESP	26	601	527	87,69%	63	10,48%	19	3,16%	3	0,50%
<b>Total</b>	<b>1.274</b>	<b>68.328</b>	<b>60.926</b>	<b>89,17%</b>	<b>10.858</b>	<b>15,89%</b>	<b>1.637</b>	<b>2,40%</b>	<b>232</b>	<b>0,34%</b>

Fonte: Processo TCE-RJ n° 102.823-4/2017, p. 48.

### 2.3.4 Auditoria de Conformidade n° 113/2017 (Processo TCE-RJ n° 103.887-7/2017)

O Processo TCE-RJ n° 103.887-7/2017 que tratou da Auditoria de Conformidade n° 113/2017, com o objetivo de verificar a legalidade da estrutura de cargos e da composição do quadro de pessoal da Secretaria de Estado de Educação, suas Diretorias Regionais e Unidades de Ensino, apontou irregularidades e impropriedades, em síntese, representadas pelo Tabela 10 abaixo:

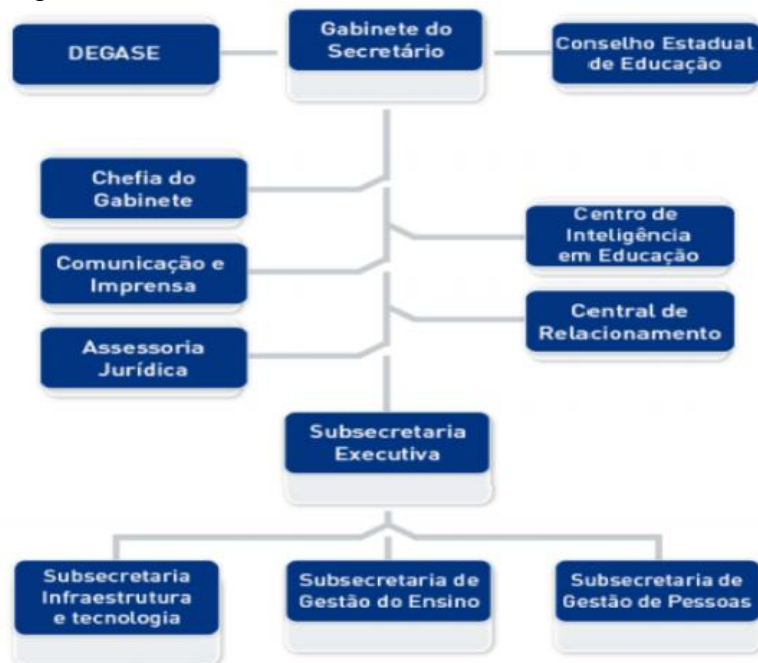
Tabela 10 - Irregularidades e Impropriedades da Auditoria n° 113/2017

IRREGULARIDADES / IMPROPRIEDADES VERIFICADAS NAS UNIDADES DE ENSINO		
<b>Componente: Admissão</b>		
1	Profissionais admitidos indevidamente por meio de contrato por prazo determinado realizado diretamente pela Unidade de Ensino ou Regional.	0,53%
2	Profissionais admitidos indevidamente por meio de autônomos ou empresa de terceirização realizado diretamente pela Unidade de Ensino ou Regional.	47,87%
3	Profissionais admitidos indevidamente por meio de cooperativa, realizado diretamente pela Unidade de Ensino.	0,00%
4	Servidor exerce atividade diferente daquela para a qual foi admitido, caracterizando desvio de função.	60,64%
<b>Componente: Composição</b>		
5	Quadro de professores da unidade de ensino, com base na grade curricular, encontra-se incompleto.	23,40%
6	Existência de turma sem Professor para ministrar a matéria.	94,15%
<b>Componente: Controle</b>		
7	Inexistência de comunicação periódica por parte da UE com as regionais, através de relatórios ou Comunicados Internos, informando as mesmas de suas necessidades	0,00%
8	Inexistência de comunicação periódica por parte da UE com as Regionais, através de relatórios ou Comunicados Internos, informando as mesmas de suas necessidades de	0,00%
9	Inexistência de responsável para o acompanhamento e/ou controle da frequência dos servidores das unidades de ensino.	23,94%
10	Acompanhamento e/ou controle de frequência realizado de forma inadequada.	0,00%
11	Inexistência de fichas funcionais dos servidores.	0,00%
12	As fichas funcionais não estão sendo preenchidas de forma correta e concomitantemente à vida funcional do servidor.	1,60%
13	As pastas funcionais não apresentam a documentação comprobatória da vida funcional do servidor.	10,64%
14	As pastas funcionais encontram-se arquivadas em local inadequado.	0,53%

Fonte: Anexo do processo TCE-RJ n° 103.887-7/2017.

De acordo com a auditoria, a estrutura da Seeduc, no que concerne à educação estadual, apresenta-se composta da seguinte forma (Figura 25):

Figura 25 - Estrutura da Seeduc



Fonte: Processo TCE-RJ nº 103.887-7/2017, p.12

De acordo com o Sistema Conexão Educação, o TCE-RJ apontou que a rede de ensino estadual é composta por 01 (uma) Secretaria de Educação, 15 (quinze) Diretorias Regionais e 1.299 (mil duzentos e noventa e nove) Unidades Escolares, geograficamente distribuídas.

De acordo com a Tabela de Quantitativo de Mão de Obra de fevereiro de 2017 (Planilha Modelo 1, fl. 146 do arquivo TSID<sup>42</sup> 01.pdf), o Órgão possui 79.256 (setenta e nove mil, duzentos e cinquenta e seis) trabalhadores, distribuídos pelas categorias discriminadas a seguir no Tabela 11:

<sup>42</sup> O Termo de Solicitação de Informações e Documentos (TSID) é o instrumento por meio do qual o auditor solicita informações, documentos e esclarecimentos para o auditado.

Tabela 11 - Trabalhadores da Seeduc

<b>SEEDUC</b>			
<b>CATEGORIA</b>		<b>FEV/2017</b>	
		<b>QUANT.</b>	<b>VALOR PAGO</b>
<b>EFETIVOS</b>	<b>NÃO COMISSIONADOS</b>	71161	R\$ 172.863.645,07
	<b>COMISSIONADOS</b>	6878	R\$ 33.820.266,19
<b>NÃO EFETIVOS</b>	<b>COMISSIONADO</b>	619	R\$ 1.604.392,21
	<b>CONTRATADOS POR PRAZO DETERMINADO</b>	18	R\$ 24.465,03
<b>CEDIDOS</b>	<b>PARA OUTROS ÓRGÃOS/ENTES</b>	527	R\$ 2.252.373,72
	<b>DE OUTROS ÓRGÃOS/ENTES</b>	53	R\$ 74.766,65
<b>TOTAL</b>		<b>79256</b>	<b>R\$ 210.639.908,87</b>

Fonte: Processo TCE-RJ nº 103.887-7/2017, p.20

As questões de auditoria que basearam a Matriz de Planejamento foram as seguintes:

1) O quadro de cargos do jurisdicionado está estruturado de modo a atender às exigências da normatização vigente, no que se refere à existência de PCCS, bem como à adequada existência de cargos criados por lei ?; 2) As admissões de pessoal realizadas pelo jurisdicionado obedecem às normas legais vigentes? 3) O controle interno do jurisdicionado está estruturado de modo a atender às exigências da normatização vigente?; 4) A composição do quadro de pessoal das Diretorias Regionais e das Unidades de Ensino encontra-se estruturada de modo a atender às exigências da normatização vigente?; 5) Os profissionais da magistério da rede pública estadual, conforme estabelecido em norma legal, possuem a devida valorização?; 6) A acumulação de cargo, emprego ou funções ocorre de acordo com as normas legais vigentes? (Processo TCE-RJ nº 103.887-7/2017, p.22).

Os achados foram distribuídos conforme as categorias “Estrutura de Cargos”; “Admissão”; “Controle” e “Composição de Pessoal”, no Quadro 29, sendo distribuídos da seguinte forma:

Quadro 29 - Achados da Auditoria nº 113/2017

<b>Estrutura de Cargos</b>	Achado 01: Cargos, empregos ou funções públicas criados por instrumento inadequado. Achado 02: Cargos efetivos, comissionados, funções gratificadas e/ou empregos públicos não possuem atribuições definidas em lei.
<b>Admissão</b>	Achado 03: Terceirização irregular de atividade por meio de contrato de prestação de serviços. Achado 04: Terceirização irregular de atividade por meio de contratação de autônomo (RPA). Achado 05: Cessão de servidores sem comprovação da presença do interesse público.
<b>Controle</b>	Achado 06: Atuação incipiente do controle interno na área de pessoal da educação.
<b>Composição de Pessoal</b>	Achado 07: Composição irregular do quadro de pessoal da Unidade de Ensino.

Fonte: Processo TCE-RJ nº 103.887-7/2017, p.2-3.

A Tabela 12 relaciona os cargos que se inserem na situação do Achado 1, qualificada como irregular frente ao teor do mandamento constitucional acima especificado.

Tabela 12 - Cargos, empregos ou funções públicas criados por instrumento inadequado

Cargo em Comissão	Fundamentação Legal	Nº de vagas existentes	Nº de ocupantes
SECRETÁRIO DE ESTADO / SE	DECRETO nº 44.611/14	1	1
SUBSECRETÁRIO / SS	DECRETO nº 44.611/14	4	4
SUPERINTENDENTE / DG	DECRETO nº 44.611/14	12	10
ASSESSOR CHEFE / DG	DECRETO nº 44.611/14	1	1
CHEFE DE GABINETE / CG	DECRETO nº 44.611/14	1	0
ASSESSOR ESPECIAL / DAS-8	DECRETO nº 44.611/14	9	6
ASSESSOR TÉCNICO / DAS-8	DECRETO nº 44.611/14	6	6
ASSESSOR / DAS-8	DECRETO nº 44.611/14	20	13
PRESIDENTE DE COMISSÃO / DAS-8	DECRETO nº 44.611/14	2	2
DIRETOR / DAS-8	DECRETO nº 44.611/14	59	32
ASSESSOR / DAS-7	DECRETO nº 44.611/14	70	38
COORDENADOR / DAS-7	DECRETO nº 44.611/14	180	161
ASSISTENTE / DAS-6	DECRETO nº 44.611/14	180	141
ASSISTENTE TÉCNICO / DAS-6	DECRETO nº 44.611/14	23	20
CHEFE DE DIVISÃO / DAS-6	DECRETO nº 44.611/14	7	5
ASSISTENTE II / DAI-6	DECRETO nº 44.611/14	161	100

Fonte: Processo TCE-RJ nº 103.887-7/2017, p.26-27.

Quanto ao Achado 2, também não foram previstas as atribuições desses cargos comissionados relacionados no Achado 1, bem como os cargos efetivos criados pelas Leis nºs 1.348/88 e 6.027/2011, dentre eles encontramos ao “Auxiliares de Apoio Educacional” Tipo I (91) e Tipo II (17), além de 1520 “Assistentes Executivos”, 469 “Trabalhadores”; 1171 “Professores Assistentes de Administração Educacional II”, 1504 “Inspetores de Aluno”, 624 “Professores Inspetores Escolares”, dentre outros. Excetuam-se da condição sem atribuições os cargos de Vigia, Merendeira, Servente e Docente, para os quais o Parecer nº 27/1994 definiu atribuições. Para estes, trata-se, no entanto, da não utilização do adequado instrumento para definição de competências e atribuições.

Quanto ao Achado 3, o TCE-RJ constatou que a Seeduc terceiriza as atividades de preparo de refeição e de limpeza nas Unidades Escolares, por meio de contratos firmados com as empresas Átrio Rio Service Tecnologia e Serviços Ltda, Denjud Refeições Coletivas Adm. e Serviços Ltda, Masan Serviços Especializados Ltda e Planejar Terceirização e Serviços Eireli, considerando que é vedada a terceirização nos casos em que a atividade a ser desempenhada for atividade-fim, estabelecer relação de pessoalidade ou subordinação direta entre o contratante e pessoa física empregada pela contratada ou quando houver correspondência entre a atividade desempenhada pelo terceirizado e os cargos existentes na estrutura do órgão ou entidade, apontando o entendimento do TCU sobre este aspecto:



Complementando, vale registrar que o Tribunal de Contas da União, em reiteradas decisões, vem julgando irregular a contratação de empresas para prestação de serviços quando as tarefas a serem desenvolvidas integram o elenco das atribuições dos cargos permanentes, valendo destacar a divulgação do Acórdão nº 1333/2012, segundo o qual não será considerada de boa-fé a terceirização de serviços que abranjam a contratação de profissionais existentes no Plano de Cargos e salário do órgão ou entidade, por contrariar o art. 37, II da Constituição Federal, e, ainda, poder implicar futuros prejuízos ao Erário (TCE-RJ, 2017, PROCESSO Nº 103.887-7/2017, P.37).

Quanto ao Achado 4, da análise da documentação colhida junto aos Diretores das Unidades Escolares visitadas, restou evidenciada a contratação de profissionais por Recibo de Pagamento Autônomo (RPA), de forma contínua, para o desenvolvimento de funções de apoio pedagógico especializado, seja para atuação como Intérprete de Libras, seja para auxílio a alunos com necessidades especiais. As contratações descritas, embora não configurem clara substituição de funções previstas no Quadro de Pessoal - tendo em vista a inexistência daqueles cargos na estrutura de pessoal do Órgão, denotam, ainda assim, a necessidade de tais atividades de forma contínua. Oportuno dizer que essas atividades estão em consonância com o que prevê o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), especialmente no disposto no inciso III do § 1º do artigo 8º e nos Itens 4.7, 4.13, 13.4 e 16.3.

Discorrendo de forma breve sobre os parâmetros que regem a contratação de terceiros por RPA, temos: i. execução de serviço específico, delimitado e predeterminado; ii. natureza eventual do serviço prestado pelo contratado; iii. prazo determinado para execução do serviço (tarefa); iv. inexistência de hierarquia entre o contratante e o contratado (autonomia do contratado); v. desempenho exclusivo de atividade-meio; vi. mão-de-obra operacional especializada; vii. execução de serviços que não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade contratante.

Confrontando as condicionantes acima com as características das atividades desempenhadas pelos profissionais contratados via RPA nas unidades, percebemos a incompatibilidade do instrumento escolhido em razão da: – existência de pessoalidade ou subordinação direta entre o contratado e o contratante, no caso o Diretor do Estabelecimento de Ensino; – contratação direta de prestadores de serviço para funções de necessidade contínua; – natureza não eventual do serviço prestado pelo contratado. (TCE-RJ, 2017, PROCESSO Nº 103.887-7/2017, P.44).

No Achado 5, o TCE-RJ pontuou o número de servidores cedidos para outros órgãos pela Seeduc (527 (quinhentos e vinte e sete) profissionais), considerando o número total de servidores efetivos de 78.000 (setenta e oito mil).

Não obstante esse permissivo, há de se considerar que as cessões compreendem 211 Professores Docente I, a quem cabe ministrar aulas para os alunos do Ensino Fundamental II e Ensino Médio. Ocorre que a equipe de auditoria constatou, em suas entrevistas com Diretores, que, de modo abrangente, há grande escassez desses docentes em sala de aula, de forma que a situação apresentada ganha contornos de contrassenso (TCE-RJ, 2017, PROCESSO Nº 103.887-7/2017, P.50).

No Achado 6, o TCE-RJ destacou a atuação incipiente da Unidade Setorial de Auditoria presente na Seeduc, considerando os demais achados apontados, e solicitou que os

procedimentos internos de controle fossem revistos e aprimorados, observando as normas que regem a atuação das Coordenadorias Setoriais de Auditoria (COSEA):

A atividade de Controle Interno da SEEDUC insere-se dentro do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado, instituído por meio do Decreto nº 43.463 de 14 de fevereiro de 2012, com gestão competente à Secretaria de Estado de Fazenda, e composto por dois subsistemas: Subsistema de Auditoria e Subsistema de Contabilidade.

As finalidades desse Sistema estão previstas em seu artigo 2º e compreendem: I - assegurar eficácia, eficiência e economicidade na administração e aplicação dos recursos públicos; II - auxiliar a Administração no sentido de evitar erros, fraudes, abusos, malversação, desvios, perdas e desperdícios; III - garantir o cumprimento das normas técnicas, administrativas e legais; IV - identificar erros, fraudes, desvios, malversação e seus agentes; V - salvaguardar o patrimônio público; VI - gerar informações sobre a gestão pública, de modo a orientar a tomada de decisões.

Do artigo 3º consta que o Sistema de Controle Interno visa: I - assegurar o exercício da administração superior da Administração Pública Estadual, a cargo do Governador do Estado; II - auxiliar no aperfeiçoamento da gestão pública, nos aspectos de formulação, planejamento, coordenação, execução e monitoramento das políticas públicas; III - garantir a transparência e a integridade dos atos praticados na Administração Pública. IV - assessorar os órgãos responsáveis pela gestão governamental; V - assessorar os administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área de competência do controle interno, inclusive sobre a forma de prestar contas, conforme disposto no parágrafo único do art. 122 da Constituição Estadual.

Em seu artigo Art. 4º estão previstas as técnicas de trabalho utilizadas para a consecução de suas finalidades, quais sejam as práticas contábeis, a auditoria e a fiscalização. A composição do Sistema dá-se da seguinte forma: I - a Auditoria Geral do Estado (AGE), como órgão central do Subsistema de Auditoria; II - a Contadoria Geral do Estado (CGE), como órgão central do Subsistema de Contabilidade; III - as unidades setoriais de Auditoria da Administração Pública Direta e Indireta, denominadas Coordenadorias Setoriais de Auditoria- COSEAs ou equivalentes; IV - as unidades setoriais de Contabilidade da Administração Pública Direta e Indireta, denominadas Coordenadorias Setoriais de Contabilidade - COSECs ou equivalentes (PROCESSO TCE-RJ Nº 103.887-7/2017, P.50).

Por fim, o Achado 7 destacou a composição irregular do quadro de pessoal da Unidade de Ensino, considerando a Resolução Seeduc nº 4778 de 20/03/2012, que dispõe a divisão das funções nas unidades de ensino:

- . Direção - constituída pelos Diretores e Diretores Adjuntos;
- . Assessoramento Técnico-Pedagógico - exercem as funções de Professor Supervisor Educacional/Coordenador Pedagógico, de Professor Orientador Educacional/Orientador Educacional, de Agente de Leitura e de Professor Articulador Pedagógico;
- . Assessoramento Técnico - Administrativo - exercem as funções de Secretário Escolar, de Agente de Pessoal e de Auxiliar de Agente de Pessoal;
- . Professores Extraclasse - exercem as atividades de Auxiliar de Secretaria e Coordenador de Turno;
- . Professores em Regência de Turma - exercem Regência de Turma na Unidade Escolar (TCE-RJ, 2017, PROCESSO Nº 103.887-7/2017, P.58).

Da consolidação dos 188 Termos de Verificação aplicados nas unidades escolares visitadas, observou-se (Quadro 30) diversas carências nas funções gerais e do magistério, referente ao “quantitativo de professores em função de regência na unidade escolar deverá estar em consonância com o número de turmas e a Matriz Curricular em vigor”, previsto no parágrafo 3º do art. 5º da Resolução Seduc nº 4778/2012.

Quadro 30 - Carência de Funções e Atividades

Funções/Atividades	Sigla	Carência (%)
Diretor Geral	DG	0,00
Diretor-Adjunto	DA	30,85
Orientador Educacional	OE	70,74
Coordenador Pedagógico	CP	43,09
Agente de Leitura	AL	32,98
Professor Articulador Pedagógico	PAP	66,49
Auxiliar de Secretária	AS	21,81
Coordenador de Turno	CT	80,32

Fonte: PROCESSO TCE-RJ Nº 103.887-7/2017, P.59.

A equipe de auditoria verificou que quase a totalidade das unidades escolares apresentava carência de Professores Regentes. Tentando minimizar o problema, a Seeduc implementou ações diversas, como o remanejamento de professores, fusão de turmas, Habilitação de Professores Docentes II, mediante demonstração de capacitação, aproveitamento de Professores Docentes I em disciplinas correlatas, além da utilização do mecanismo denominado Gratificação de Lotação Prioritária (GLP<sup>43</sup>).

Diversos outros aspectos foram apontados pela equipe auditora, além do objeto fiscalizado, justificando a razão para a circunstância, pontuou a necessidade de modificação e aprimoramento do sistema de ensino:

Nessa ocasião, além de atenderem aos questionamentos constantes dos Termos de Verificação, muitos Diretores apresentaram sugestões de mudanças com o intuito de otimizar a gestão das Unidades. [...] Além das propostas recebidas, a equipe de auditoria, diante do acúmulo de conhecimento obtido após cada visita efetuada, observou procedimentos e orientações que demandam, ao menos, a discussão sobre a viabilidade de modificação, com o intuito de aprimorar o sistema de ensino e, em especial, a gestão das Unidades Escolares. É bem verdade que essas sugestões e observações ultrapassam as Questões de Auditoria propostas. Por outro lado, não submetê-las à apreciação poderia se mostrar um desfavor ao interesse público, na medida em que podem representar melhorias na gestão das Unidades e do sistema de ensino, ainda que pontuais (TCE-RJ, PROCESSO Nº 103.887-7/2017, p. 81).

<sup>43</sup> Para o TCE-RJ: “espécie de pagamento de hora extra aos docentes que demonstrem interesse em exercer atividades de regência em carga horária superior àquela para qual foram admitidos, aumentando assim a sua renda, ao mesmo tempo em que suprem, ainda que parcialmente, a necessidade das turmas que apresentam déficit em disciplinas obrigatórias ao currículo escolar” (PROCESSO TCE-RJ Nº 103.887-7/2017, p. 60).

Assim, de todos os pontos apresentados e suas justificativas demonstradas, a seguir, no Quadro 31, destacam-se as principais considerações apontadas pelos auditores no corpo do processo. Desde já, ressalta-se a gravidade de alguns pontos denunciados pelos professores e que foram considerados como relevantes pela equipe de auditoria, permitindo compreender, inclusive, o motivo de problemas recorrentes na área educacional.

Quadro 31 - Considerações dos Auditores do TCE-RJ em razão da Auditoria nº 113/2017

Tema	Considerações dos Auditores do TCE-RJ
<b>Licença remunerada para aperfeiçoamento</b>	Questão que trata sobre o gozo de licença remunerada para aperfeiçoamento por parte dos professores, disposta no inciso XIII do artigo 79 do Decreto nº 2479 de 1979 - Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro. Com base nas respostas e nos comentários efetuados pelos Diretores, a concessão desse afastamento por parte da SEEDUC tem se tomado exceção, resultando em uma redução progressiva do número de solicitações por parte do profissional.
<b>Carência de porteiros nas escolas estaduais</b>	Constatao em todas as 188 Unidades Escolares visitadas, cuja ausência pode acarretar diversos transtornos à administração escolar, tanto com relação à segurança patrimonial da unidade, quanto à preservação dos corpos docente e discente, que se encontram, em muitos casos, em situação de extrema vulnerabilidade, principalmente se considerarmos as unidades da região metropolitana, por estarem mais sensíveis às mazelas que cercam o estado do Rio de Janeiro em relação à segurança pública. Ademais, vários Diretores relataram problemas gravíssimos, como o assédio de narcotraficantes a alunos, por encontrarem facilidade de acesso, ameaçando aqueles que se opõem a sua permanência no ambiente escolar. Outro problema patente é a invasão de ladrões com intuito de saquear o patrimônio físico das unidades, como equipamentos eletrônicos e, ainda, assaltar alunos e professores em plena sala de aula. Foi noticiado pelos Diretores que o serviço de portaria era prestado por empresa terceirizada até o término de 2015, aproximadamente, não tendo sido oferecida alternativa às Unidades após o encerramento do contrato.
<b>Assistente Operacional Escolar (Lei nº 6479/13) x Coordenador de Turno (Decreto nº 13.595, de 04/09/09)</b>	Embora com atividades similares, a Seeduc informou que a atividade de Coordenação de Turno estava em processo de extinção, dando lugar à função de Assistente Operacional Escolar, cuja nomeação enseja a percepção de uma gratificação própria, ao contrário do que ocorre com o desempenho da atividade de Coordenação de Turno. No entanto, a atividade de Coordenação de Turno foi encontrada em grande número, coexistindo, em alguns casos, na mesma unidade de ensino, servidor igualmente designado para o desempenho da função de AOE e recebendo acréscimo de gratificação ao seu salário, em dissonância com o Coordenador de Turno que, na prática, executa a mesma atividade sem que, para tal, receba qualquer acréscimo pecuniário.
<b>Perícia Médica</b>	Outra questão que vai de encontro à necessária obediência ao princípio da isonomia é o fato de que, conforme relatos de vários Diretores, a perícia médica para constatação de incapacidade laborativa por parte do servidor é concentrada no município do Rio de Janeiro. Por corolário lógico, tal restrição causa evidentes transtornos aos servidores, uma vez que, estando debilitados, torna-se penoso o deslocamento até o Rio de Janeiro para oficializar sua situação, além do alto custo financeiro com gastos de deslocamento e hospedagem, principalmente se tratarmos de municípios distantes, como Porciúncula e Varre-Sai.
<b>Promoção</b>	Dissonância com relação ao direito de promoção dos professores Docentes II que apresentaram diploma de curso superior de licenciatura, conforme previsão no PCCS do Magistério Estadual, Lei nº 1614/90. Ocorre que os profissionais que apresentaram o referido diploma à Seeduc, requerendo a promoção entre os anos de 2013 e 2015, ainda não recebem os efeitos financeiros, ao passo que aqueles que a requereram a partir do ano de 2016 já usufruem do devido acréscimo em suas remunerações.
<b>Acesso à Internet</b>	Inacessibilidade ao Sistema Conexão por falta de acesso à Internet, não sendo permitido que a própria Unidade Escolar resolva estas intercorrências. A equipe pontua que à Seeduc caberia considerar a concessão de autonomia às Unidades para a contratação e o gerenciamento desses serviços, posto que resultaria, a priori, nos seguintes benefícios: 1 - Contratação da empresa que apresente melhor qualidade de serviço na localidade, principalmente quanto à continuidade do sinal; 2 - Contratação de sinal com transmissão de dados em quantidade compatível com a realidade de cada Unidade; 3 - Facilitação na resolução de intercorrências no fornecimento do serviço, visto que realizada diretamente por cada Diretor. Ainda foi apontado um volume de computadores com defeito e sem manutenção, além de computadores alugados, e com contratos encerrados e/ou suspensos.
<b>Atividade Regulada</b>	Os números de carência ainda se apresentam como um problema de grande vulto nas UE, apesar da significativa redução obtida com as iniciativas da Seeduc. Essa situação concorreu para que os Diretores adotassem como medida paliativa a implantação da denominada “Atividade Regulada”, que se trata de uma espécie de trabalho escolar a ser realizado pelos alunos ou apostila de exercícios a ser respondida em um determinado prazo. Tal prática demonstra a precariedade do conteúdo recebido pelo alunado, além de se tratar primordialmente de uma tentativa de remissão por parte da Seeduc para que haja alguma avaliação dos alunos acerca das disciplinas obrigatórias, mas que acarreta um dano incensurável, na medida em que os discentes provavelmente terão a oportunidade de reaver esses conhecimentos com o mínimo de profundidade exigida para a obtenção de um conteúdo educacional razoável.
<b>Falta de Orientadores Educacionais e Coordenadores Pedagógicos</b>	Apontadas as atribuições dessas funções, de necessidade aguda em favor do funcionamento equilibrado das escolas, tendo em vista os objetivos a serem alcançados por meio de um projeto pedagógico adequado e de uma incisiva atuação junto aos alunos, resta evidente que, somando-se à carência de professores, essa situação se agrava sobremaneira, de tal modo que tanto os Diretores quanto o corpo discente se encontram em uma situação de vulnerabilidade ostensiva.
<b>Deslocamentos frequentes dos Diretores à Regional</b>	Solicitação unívoca dos Diretores Escolares com relação a mudanças no que concerne aos constantes deslocamentos que são obrigados a fazer até a sede da sua respectiva Regional com o intento de participar de reuniões - muitas vezes de baixa complexidade - com as áreas administrativa, pedagógica e de pessoal. Essas reuniões poderiam ser tratadas de uma forma mais eficiente, como a exemplificada na Regional Noroeste Fluminense, com sede em Itaperuna, que

Quadro 31 - Considerações dos Auditores do TCE-RJ em razão da Auditoria nº 113/2017

Tema	Considerações dos Auditores do TCE-RJ
	vem implantando gradualmente o sistema de vídeo conferência, deixando as reuniões presenciais mais espaçadas, apenas para tratar de assuntos de maior complexidade, onde seria imprescindível a presença dos diretores.
<b>Verbas de merenda e manutenção com atraso no repasse</b>	O começo das aulas ocorreu, em várias escolas, em 06 de fevereiro, ao passo que muitos Diretores relataram terem recebido o 1º repasse do ano somente no final de março, resultando em uma situação de fragilidade diante da obrigação de fornecer a merenda escolar, assim como oferecer um ambiente adequado, no âmbito estrutural, aos alunos.
<b>Controle de Carga Horária</b>	Encontramos vários professores com 02 matrículas, com variadas cargas horárias. Como bem sabido, não se trata de irregularidade, visto que a situação encontra respaldo no artigo 37, XVI, da Constituição Federal, desde que haja compatibilidade de horários e sua remuneração não ultrapasse o teto mencionado no inciso XI do mesmo artigo. Os pressupostos de acumulação regular, no entanto, não se limitam aos acima mencionados. Isso porque, na esfera da administração pública estadual, encontra-se vigente o Decreto nº 13.042, de 16 de junho de 1989, segundo o qual, independentemente da licitude à luz dos dispositivos constitucionais, não se admitirá a acumulação de cargos, empregos ou funções públicas cuja carga de trabalho ultrapasse 65 (sessenta e cinco) horas semanais. É fácil perceber que esse Decreto, embora anterior ao surgimento do Princípio Constitucional da Eficiência na Administração Pública, com esse se alinha. [...] Assim, é possível percebermos que a utilização dessa parcela, ainda que para atender às necessidades de pessoal da rede estadual de ensino, pode resultar, se não gerenciada, em efetiva carga de trabalho superior a 65 (sessenta e cinco) horas semanais. Pelo exposto, se depreende que a concessão de GLP, além de servir para o atendimento de carências pontuais, demanda o controle do quantitativo de horas a serem distribuídas, visando à observância do teto de carga horária na administração estadual.
<b>Concurso Público</b>	Apesar de a Seeduc ter realizado concursos públicos nos últimos anos na área de magistério e Inspetor de Alunos, tornou-se claro, após análise realizada na Planilha Modelo 05 - Concursos Públicos (fls. 1389 a 1414 do arquivo TSID 01.pdf), que as vagas oferecidas em algumas Disciplinas não têm sido suficientes para suprir a variedade de carências constatadas em todas as regiões abarcadas pela Secretaria. Podemos utilizar como exemplo as carências levantadas por meio do Sistema Conexão no dia 07/07/2017, onde constatamos uma lacuna real de 5249 tempos de aula em Filosofia, 3936 tempos em Matemática, 1576 em Física, 1227 em Química e 1066 em Língua Portuguesa, considerando toda a rede estadual.

Fonte: PROCESSO TCE-RJ Nº 103.887-7/2017, p. 82-97.

### 2.3.5 Auditoria de Conformidade nº 547/2017 (Processo TCE-RJ nº 105.852-6/2017)

Tratou a auditoria nº 547/2017, inserida no Plano Anual de Auditoria Governamental de 2017 (Processo TCE-RJ nº 303.296-6/16), da verificação da legalidade da folha de pagamento quanto à acumulação de remunerações, proventos e pensões, bem como a eventuais pagamentos realizados a servidores falecidos, pela Secretaria de Estado de Educação.

Os principais achados apontados pela equipe auditora revelaram:

Pagamento de remuneração, provento ou benefício a servidor, ex-servidor ou pensionista falecido. Após análise comparativa dos dados da folha de pagamento do jurisdicionado relativa ao mês de agosto de 2017 com os registros de óbitos do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos - SISOB, verificou-se que o órgão não fez cessar o pagamento em nome dos falecidos;

Manutenção de vínculo entre o órgão e servidor, ex-servidor ou pensionista que acumula cargos, funções e/ou remuneração, proventos ou benefícios irregularmente. Tendo o CPF como chave de pesquisa, a partir da análise comparativa de dados extraídos (i) das folhas de pagamento dos órgãos jurisdicionados relativas a agosto de 2017 e (ii) da base de dados federal (SIAPE), foram identificados casos de acumulação irregular de remunerações (Processo TCE-RJ nº 105.852-6/2017, p. 2869).

O Plenário da Corte de Contas fluminense considerou, além da atuação preventiva e corretiva das falhas encontradas, que o responsável fosse devidamente comunicado para a adoção das providências necessárias ao saneamento das mencionadas falhas, ficando, desde já, ciente de que as ilegalidades decorrentes de sua inércia estarão sujeitas às cominações legais.

Determinou, por fim, à Secretaria-Geral de Controle Externo, órgão responsável pelo corpo de auditores, que instaurasse Auditoria de Monitoramento, tendo como foco verificar se houve o saneamento das irregularidades apontadas, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, promovendo a responsabilização dos gestores eventualmente omissos na adoção das respectivas providências saneadoras.

### 2.3.6 Auditoria de Conformidade nº 014/2017 a 105/2017 (Processo TCE-RJ nº 104.839-7/2017)

A auditoria do Processo TCE-RJ 104.839-7/2017, realizada no período de 17/04 a 04/08/2017, no âmbito da Secretaria de Estado de Educação e das Secretarias Municipais de Educação dos 91 municípios jurisdicionados deste Tribunal, teve por objeto a verificação de informações relacionadas ao cumprimento de metas previstas no Plano Nacional de Educação, em consonância com as metas dos planos estadual e municipais.

Na modalidade acompanhamento, a auditoria decorre de Acordo de Cooperação (Figura 26) firmado entre a Atricon, IRB, Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com o objetivo de estabelecer formas de colaboração quanto à execução dos Planos de Educação.

Figura 26 - Acordo de Cooperação Técnica entre Atricon, MEC, IRB e FNDE

#### EXTRATO DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

Espécie: Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Ministério da Educação – MEC, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e o Instituto Rui Barbosa. Objeto: o estabelecimento de formas de cooperação com relação à execução dos planos de educação, conforme disposições da Lei nº 13.005, de 2014, e à utilização de instrumentos de monitoramento que concorram para a transparência e efetividade do controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, em consonância com o estabelecido no art. 30, inciso V, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e a realização de intercâmbio de informações e outras ações conjuntas. Vigência: vigorará pelo prazo de 36 (trinta e seis) meses, contados a partir da data de sua assinatura, em 03 de março de 2016, podendo ser prorrogado mediante acordo entre os partícipes. Signatários: ALOIZIO MERCADANTE, Ministro de Estado da Educação, ANTONIO IDILVAN DE LIMA ALENCAR, Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, VALDECIR FERNANDES PASCOAL, Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e SEBASTIÃO HELVECIO RAMOS DE CASTRO, Presidente do Instituto Rui Barbosa. (Processo nº 23000.018922/2015-63)

Fonte: Processo TCE-RJ nº 104.839-7/2017, p.7.

As questões que fundamentaram a auditoria foram:

- 1) O Plano Estadual de Educação (PEE) ou o Plano Municipal de Educação (PME) inclui as metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), conforme preceitua o artigo 8º da Lei nº 13.005/14? 2) A universalização, até 2016, da Educação Infantil, na pré-escola, para as crianças de 04 (quatro) a 05 (cinco) anos de idade (Meta 1, A)

e do atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos (Meta 3, A), conforme previsto na Lei nº 13.005/14, foram implementadas? 3) As peças orçamentárias incorporam as metas constantes do PME ou PEE, conforme estabelece o artigo 10 da Lei nº 13.005/14? (Processo TCE-RJ 104.839-7/2017, p.7).

Os achados da fiscalização apontam para as seguintes situações:

Achado 1: Não adequação do Plano Estadual de Educação e de Planos Municipais de Educação ao PNE; Achado 2: Não cumprimento das Metas 1 e 3 do PNE; Achado 3: Não há disponibilização de dotação suficiente e referenciada nas peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) que atendam ao planejamento e cumprimento das metas dos PEE e PME (Processo TCE-RJ 104.839-7/2017, p.8).

Os benefícios esperados com a fiscalização foram os seguintes:

i. adequação dos planos estadual e municipais ao que preceitua o PNE e a própria Constituição Federal, especialmente no que diz respeito às competências prioritárias para cada uma das esferas; ii. planejamento adequado para fazer cumprir as estratégias elencadas para cada uma das metas auditadas (Metas 1 e 3); iii. disponibilização de dotação orçamentária em tempo oportuno, a fim de que possa ser possível atender as estratégias das metas do PNE, por meio de ações governamentais planejadas e com orçamento suficiente; iv. aprimoramento da organização, controle, gerenciamento e priorização das metas do PNE, favorecendo medidas tempestivas e tecnicamente mais eficazes e eficientes no combate à procrastinação, quanto ao atendimento das demandas educacionais por parte da população fluminense. v. contribuir com os atos de gestão como, por exemplo, as implantações de novos processos de trabalho ou mesmo a interrupção de programas de governo que prejudicam fundamentalmente o alcance dos objetivos das metas. A análise periódica destes indicadores favorece, portanto, o apontamento de discrepâncias entre as metas esperadas e os resultados obtidos, bem como a formulação de hipóteses sobre possíveis causas de mau desempenho. vi. subsídio às atividades do Grupo de Trabalho da Atricon/ IRB, que efetuará a consolidação dos trabalhos realizados pelos demais Tribunais, cujas conclusões resultarão em um diagnóstico nacional quanto à implementação do plano e a consecução dos seus prazos (Processo TCE-RJ 104.839-7/2017, p.9).

Em consonância com os objetivos da fiscalização, o corpo instrutivo mencionou:

Esta estratégia objetiva o controle prévio e também *pari passu* dos atos de gestão e gastos públicos da educação fluminense. Este panorama apresentado por esta auditoria pretende avaliar e mitigar os riscos correspondentes às implementações das 20 metas com vistas ao cumprimento do que fora estabelecido por lei. Conseqüentemente, ainda pode subsidiar a análise das Contas de Governo, no que diz respeito à fundamentação dos programas de governo cobertos com recursos que envolvem as ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), quer seja com recursos próprios - fazendo cumprir o limite para aplicação de 25% -, quer seja com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) - onde se estabelece o limite mínimo de 60% para o magistério e o cumprimento anual de no mínimo 95% dos repasses. Por fim, ainda ampara a elaboração do PAAG na área da educação (Processo TCE-RJ 104.839-7/2017, p.10).

Para realização da fiscalização, a metodologia contemplou a coleta de informações necessárias ao planejamento, ao conhecimento dos indicadores locais, à alocação de recursos orçamentários, às iniciativas e às ações para o preenchimento de formulários padronizados agrupados nas seguintes categorias:

a) infraestrutura e aparelhamento de unidades de ensino; b) formação e valorização de profissionais da educação e de profissionais técnico-administrativos; c) apoio ao educando/ aluno; d) apoio à família do estudante; e) organização, estruturação, revisão e disponibilização de currículos, conteúdos, métodos e materiais educativos; f) gestão escolar; g) gestão dos sistemas de ensino; h) regulação da educação i) avaliação educacional (Processo TCE-RJ 104.839-7/2017, p.11).

Importante destacar que nessa auditoria o TCE-RJ utilizou como ferramenta de monitoramento das metas do Plano Nacional Educação, o TC Educa, sistema divulgado pela Atricon e IRB oficialmente em novembro de 2017. Assim, 100% dos jurisdicionados foram analisados e relatados, quanto ao cumprimento; ao risco de descumprimento; ou descumprimento das metas auditadas. O levantamento foi realizado com base na seleção das metas 1 e 3 e suas submetas 1.A e 3.A, tomando o mês de novembro de 2017 como referência para extração das informações do sistema TC Educa, e como ano-base o exercício de 2016, conforme dispõe o PNE/2014:

META 1A: ter 100% das crianças de 4 a 5 anos matriculadas na pré-escola até o fim de 2016;

META 1B: ter pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos matriculadas na creche até 2024;

META 3A: ter 100% dos jovens de 15 a 17 anos matriculadas na escola até o fim de 2016;

META 3B: ter pelo menos 85% dos jovens de 15 a 17 anos matriculados no ensino médio até 2024 (Processo TCE-RJ 104.839-7/2017, p.31).

A auditoria adotou como fontes de análise diversos documentos e estudos nacionais e internacionais, dentre eles o relatório de monitoramento global elaborado pela Unesco em 2017 “Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos 2017/2018<sup>44</sup>”; o relatório “BRICS - Construir a educação para o futuro<sup>45</sup>”, também publicado pela Unesco em 2015; além do relatório “Primeiro Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE - Biênio 2014-2016<sup>46</sup>”, elaborado pelo MEC e disponibilizado em 2017.

O corpo instrutivo, dentre outros posicionamentos apontou para a necessidade de prestações de contas com base em responsabilidades atribuídas a governos, escolas, professores, pais, estudantes, sociedade civil, comunidade internacional e setor privado, em busca da garantia de uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade (Processo TCE-RJ 104.839-7/2017, p.60), conforme prevê o Relatório *Global Entrepreneurship Monitor 2017/18*

<sup>44</sup> Disponível em: [http://www.ungei.org/resources/files/Portuguese\\_Summary.pdf](http://www.ungei.org/resources/files/Portuguese_Summary.pdf)

<sup>45</sup> Disponível em: [http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/relatorio\\_brics\\_construir\\_a\\_educacao\\_para\\_o\\_futuro.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/relatorio_brics_construir_a_educacao_para_o_futuro.pdf)

<sup>46</sup> Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/RELAT%C3%93RIO+DO+PRIMEIRO+CICLO+DE+MONITORAMENTO+DAS+METAS+DO+PNE+-+BI%C3%80ANIO+2014-2016/0dc50e21-3a60-444b-b7f6-1f16b8e5591f?version=1.1>



(Figura 27) que apresenta conclusões e recomendações para a construção de sistemas educacionais mais fortes.

Figura 27 - Responsabilização na educação



Fonte: Relatório Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos 2017/2018.

Em relação à aderência dos planos municipais à meta 1 do PNE, observou-se:

a) 77 entre os 91 municípios avaliados adotaram integralmente a Meta 1 do PNE, independentemente do acolhimento dos prazos preconizados. b) 72 dentre esses 77 municípios do ERJ adotaram também em seus planos municipais os prazos definidos no PNE para o cumprimento da Meta 1. c) 19 municípios do ERJ do total avaliado formularam conteúdo divergente do preconizado na Meta 1 do PNE (Processo TCE-RJ 104.839-7/2017, p.254).

Sobre o descumprimento da Meta 1A, pontuou a equipe de auditores:

Ademais, considerando que o Sistema TC Educa classifica como em grau regular de atendimento da Meta 1A apenas aquele ente que ultrapassou 97% do percentual de atendimento, considerando que o prazo de universalização da Educação Básica já expirou em 2016, 70 municípios fluminenses foram detectados em situação de descumprimento. Dentre eles, Arraijal do Cabo é o município que está com a situação mais favorável (com 96,31%) e Belford Roxo, com a menos favorável (50,26%). O ERJ também aparece nessa classificação com o rendimento de 78,59% (Processo TCE-RJ 104.839-7/2017, p.263).

Em relação à aderência à Meta 3 do PNE, destaca a auditoria:

Percebe-se então que, para os municípios, ainda em relação à meta 3A, 70 deles estão em grau de descumprimento, bem como o ERJ, e apenas 21 estão em situação regular de atendimento [...] Sumidouro encontra-se na pior situação, com apenas 54,78%. O ERJ, ente responsável pelo atendimento prioritário do Ensino Médio está com 86,68% (Processo TCE-RJ 104.839-7/2017, p.275 e 277).

### Sobre a compatibilização do orçamento com a exequibilidade das metas do PNE:

Em meio à análise realizada, frente às peças orçamentárias encaminhadas pelos entes jurisdicionados, não foi possível verificar, nos planejamentos e orçamentos da educação, além da Função de Governo 12, qualquer relação estabelecida entre as Metas do PNE e suas dotações.

Em continuidade, são apresentados os pressupostos que fundamentaram esta pesquisa e as suas principais justificativas, a fim de observar se houve avanço, ou mesmo retrocesso, em razão da fiscalização educacional.

### 3 *ACCOUNTABILITY* EDUCACIONAL E *SHARING CONTROL*: A (RE)VALORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

[...] de quem emana o poder delegado ao Estado?

Que valores guiam o governo democrático?

Daí decorreu que a *accountability* começou a ser entendida como questão de democracia.

Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*.

E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade.

*Anna Maria Campos (1990)*

Antes de adentrarmos nos aspectos conceituais relativos às nomenclaturas dos pressupostos que envolvem essa pesquisa, é importante ressaltar a confusão que existe quanto às abordagens possíveis, especialmente para o conceito de *accountability*. Mesmo que no ambiente das Cortes de Contas este tema já possua uma certa pacificação, quanto aos seus significados e interrelações, ainda assim, sendo uma pesquisa na área da educação, e, havendo conceituações distintas, vinculadas à perspectiva das avaliações externas parametrizadas, entende-se ser pertinente este aprofundamento temático.

Esta seção, portanto, possui essa finalidade: esclarecer quais os possíveis significados para cada um dos fundamentos de análise adotados - a *Accountability* Educacional e o *Sharing Control*.

#### 3.1 A *Accountability* Educacional e suas distinções

O conceito de *accountability* remonta, entre outras tantas definições, à responsabilização, proveniente, em regra, do controle e fiscalização exercido pelos agentes públicos. Políticas de *accountability* podem, no entanto, ter diferentes formas, conforme o local, a finalidade e os atores envolvidos no seu processo. Não é recomendado que a encaremos como um trâmite único e de conceitos fechados, ainda mais em relação à educação pública, função de governo tão ampla, complexa e especializada.

Para Maroy e Voisin (2013), “é preciso distinguir formas novas das formas antigas de “responsabilização” das pessoas que trabalham com educação, das ferramentas a serviço da prestação de contas de tipo democrático versus as empresariais”. Para Afonso (2009), o conceito de *accountability* está associado a três dimensões articuláveis: avaliação, prestação de contas e responsabilização, mesmo com relações estabelecidas ainda entre *accountability* e os testes standardizados, os exames nacionais e os rankings. Reforça o autor que “é uma forma de parcelar, incompleta e redutora, face à complexidade e pluralidade dos objectivos, missões e funções da educação escolar” (AFONSO, 2009, P. 13).

Para Brooke (2011, p.20), ao citar Shepard (1977), critica a forma como classifica os termos de gestão, ao listar sete propósitos ou políticas governamentais, em especial quanto a desdobramentos em “avaliações de programas” e “pesquisa”, sendo que os resultados podem ser usados como “evidência da existência de efeitos causados por políticas, programas e até situações quase experimentais. em que há interesse em medir os impactos de mudanças no funcionamento das escolas e na aprendizagem dos alunos”, presentes na lista:

1. Diagnóstico da aprendizagem do aluno
2. Certificação do aluno
3. Avaliação de pessoal docente, diretores e outros
4. Avaliação de programas
5. Alocação de recursos
6. *Accountability*
7. Pesquisa (BROOKE, 2011, P.20)

Considerando que avaliações podem surgir em diversos ambientes, tempos e temas diferentes e em “nível estadual, municipal ou escolar”, pode-se afirmar que elas servem tanto para medir efeitos como para determinar as consequências das políticas, quer seja com o viés formativos ou mesmo para corrigir problemas (BROOKE, 2011, P.21). Em concordância com o autor, a essas “utilidades”, como ele denomina, acrescentam-se as funções de planejamento e monitoramento, que também pressupõem a projeção e análise dos resultados, servindo como instrumentos para “avaliar e orientar a ação do próprio governo em nível mais sistêmico” (BROOKE, 2011, p.21).

:No Brasil, políticas públicas educacionais são realizadas pensando em resolver problemas sociais que envolvem questões escolares, não apenas no ambiente escolar. São ações governamentais sugeridas que visam à orientação e garantia de direitos de crianças e adolescentes, por sua vez, prioritários e indisponíveis, de acordo com o artigo 100 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990):

Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas:

I - condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos: crianças e adolescentes são os titulares dos direitos previstos nesta e em outras Leis, bem como na Constituição Federal;

II - proteção integral e prioritária: a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida nesta Lei deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares;

III - responsabilidade primária e solidária do poder público: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta Lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais;

Nesse diapasão, a sociedade, na figura do cidadão, titular do poder político, demanda por respostas e justificativas sobre o não cumprimento das políticas públicas educacionais, em especial quanto às metas do Plano Nacional de Educação e suas estratégias. Ademais, a própria elaboração dessas políticas requer uma compreensão de conformidade quanto aos objetivos e finalidades pretendidos, bem como das ações propostas para o atingimento, metas e medidas compromissadas. Ser *accountable* envolve participar de forma responsável do ciclo de políticas públicas, do diagnóstico do problema a ser resolvido até a sua solução; da implementação da política até a sua avaliação, seja esta de eficiência, efetividade, economicidade, eficácia, equidade ou exequibilidade, buscando, em toda e qualquer situação, a satisfação e o atendimento do aluno.

Dentro de uma perspectiva de mensuração de graus de cumprimento das políticas, esta pesquisa percebe o conceito de *accountability* educacional relacionado com a Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas Educacionais (AOPPE), entendendo-a como o resultado atingido, frente ao que fora planejado, dentro de uma concepção sistêmica de governança orçamentária educacional, que envolve processos, formações e destinação de recursos públicos, tornando viável e exequível o que determinam as leis da educação. Dessa forma, correlaciona-se com a possibilidade de eficácia e exequibilidade da política em si, em razão do gasto público realizado, das movimentações, retiradas e contingenciamentos, frente à dotação inicial proposta pelo próprio poder público, discutida, votada e aprovada para destinações exatas para cada Programa de Governo e Ação Governamental (estas com metas físicas de entrega muito bem definidas ou, pelo menos, deveriam sê-lo). Nesse aspecto, corroboram Brooke (2006); Corvalán e Mcmeekin (2006) e Ferrer (2006) ao afirmarem que *accountability* significa uma cobrança por bons resultados e a demanda de que cada um dos atores envolvidos assumiu a sua responsabilidade na produção desses resultados.

Os atos de gestão e de governo, portanto, objetos das fiscalizações do TCE-RJ, são avaliados quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, além de validados em suas aplicações de subvenções e renúncias de receitas<sup>47</sup> (situação em que o poder público abre mão de arrecadar alguma receita, mediante justificativa de que haverá algum benefício para a sociedade). Logo, engana-se imaginar que tais órgãos fiscalizariam apenas despesas públicas. Bem verdade, por muito tempo essa foi a prática mais recorrente. No entanto, já é notório, sabido e comprovado que tanto quanto o montante de verba pública que se gasta, o quanto “se abre mão de arrecadar” também é capaz de gerar o mesmo efeito deficitário para o Estado. A receita não recebida equivale a uma despesa gasta. Lembremos do caso das joalherias isentas pelo ex-governador Sérgio Cabral no pagamento de impostos<sup>48</sup>.

Um novo marco, por então dizer, passa a (re)orientar as instituições de controle. A adoção de uma visão mais ampliada da expressão da vontade geral, sobretudo por aquelas encarregadas do poder-dever de avaliar a responsabilidade das contas de governo e de suas políticas públicas passou a contribuir com o papel institucional destes órgãos. Sob esse enfoque, o controle das políticas públicas educacionais assume um papel central, como instrumento de *sharing control* (compromisso compartilhado), devendo ser articulado para estabelecer de modo perene uma democracia de exercício e inclusiva, através da apuração de uma responsabilidade de natureza política dos governantes. Responsabilização esta percebida no conceito de *accountability* que apresenta novos modos de regulação e de, até mesmo, gestão educacional (WILLEMANN, 2017).

Schedler (1999 apud Carneiro, 2004, p.2) explica que a noção de *accountability*, é basicamente, bidimensional, pois envolve capacidade de resposta do governo (*answerability*) e capacidade de punição (*enforcement*). *Accountability* pressuporia, portanto, a existência de um poder e a necessidade de que este seja controlado. A dimensão da *answerability*, envolve tanto uma dimensão relativa à informação das decisões quanto outra condizente com a necessidade de os governantes explicarem tais decisões, “configurando uma dimensão tanto informacional quanto argumentativa”. Além de informar e justificar, *accountability* tem uma terceira dimensão, *enforcement*, relativa aos elementos que obrigariam ao cumprimento da lei, através

---

<sup>47</sup> Como exemplo mais comum temos o não recebimento de Imposto sobre Produtos Industrializados para eletrodomésticos da linha branca, com o argumento de que, ao reduzir as alíquotas, estimula-se setores internamente, por causa do aumento das compras.

<sup>48</sup> Para saber mais: <https://oglobo.globo.com/brasil/joalheria-que-vendia-para-cabral-fecha-acordo-de-delacao-premiada-21909384> e <https://oglobo.globo.com/brasil/decreto-de-cabral-de-2008-beneficia-agora-joalherias-alvos-da-lava-jato-20564086>.

de sanções, inclusive legais. Estas dimensões da *accountability* - informação, justificação, punição - podem ou não estar juntas para que existam atos de *accountability*.

Willeman (2017) também relaciona prontamente o termo *accountability* com democracia, quando da sua conexão com o direito fundamental e a boa administração pública, dentro da Teoria da Representação. Ocorre que a condução descompromissada dos assuntos de interesse público gerou o que se denomina hoje de sociedade da desconfiança e com isso o desejo de se fazer preencher a ausência de responsividade por parte do poder público, ou melhor, por parte daquele que se comprometeu um dia com o cidadão, mesmo antes de eleito, com políticas públicas que pretendiam atender demandas sociais prementes, mas que na hora da atuação, depois de eleitos, falharam, ou pior, sequer atuaram, em prol dessas promessas. A ineficácia e ineficiência da gestão da coisa pública acabaram por corroer a crença no sistema eleitoral e no próprio processo democrático.

Especificamente, a desconfiança democrática trouxe consciência para os cidadãos que “foram forçados” a vigiar e monitorar melhor o exercício do poder político, o que Rosanvallon (2008 apud Willeman, 2017, p. 21) nomeia como contrademocracia. O objetivo dessa desconfiança, portanto, passou a ser o de assegurar que as autoridades eleitas mantivessem suas promessas e abrissem caminhos para pressionar o governo a servir o bem comum. No nosso ordenamento a contrademocracia pode ser expressa de três maneiras: a) poder de vigilância; b) formas de obstrução ou veto; e c) submissão a julgamentos. O primeiro, relaciona-se com o tema desta pesquisa, pois pressupõe a existência de instituições que mantenham constante o estado de alerta, observação e monitoramento para os atos de governo e de gestão do sistema político, neste caso, os Tribunais de Contas. O controle do exercício do poder político ultrapassa o próprio poder público, ou seja, permanece nas instituições constitucional e legalmente competentes para a vigilância oficial, mesmo sendo órgãos inseridos na Administração Pública. No entanto, também chega à sociedade civil organizada, aos movimentos sociais, ao cidadão individual engajado, enquanto atores do processo de fiscalização.

Um resgate ao então Ministro da Fazenda do Governo Provisório, quando da criação do Tribunal de Contas da União, Barbosa (1891, p. 453) já apresentava a preocupação de que a edificação republicana permitisse a confiança na revisão de todas as operações orçamentárias da receita e da despesa, pois para ele “não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia ou impotente”. Willeman (2017) ressalta que no sistema das Cortes de Contas, a Instituição Superior de Controle é dotada de “competências decisórias próprias e exerce controle de

natureza quase-judicial, não se limitando a expedir recomendações ou a atuar apenas com a intermediação do Legislativo”, praticam *accountability* examinando a legalidade dos atos de gestão, a oportunidade da gestão financeira e a efetividade das políticas públicas.

No entanto, práticas de *accountability* ultrapassam a expectativa de avaliação contábil, orçamentária ou financeira. Na visão de Neave (1999), “Estados Avaliadores” implantam sistemas de indicadores nacionais para que estes lhe permitam “dirigir” o sistema e “controlar” melhor o processo e o funcionamento das escolas ou dos órgãos de gestão escolar de nível intermediário. Além disso, estes procedimentos servem para avaliar não apenas os resultados dos estabelecimentos, como também de professores e alunos, acompanhando, muitas vezes, as prestações de contas da gestão municipal ou estadual.

Maroy e Voisin (2013) destacam as perspectivas de políticas de regulação por resultados, mas também a diversidade de como estas formas estão tomando contextos diferentes. As tipologias de políticas de *accountability* delimitam mal o que constitui como um desafio sociopolítico.

Na “*new accountability*”, não se trata mais somente de prestar contas sobre os “*inputs*” (recursos, meios) e sobre os processos (ensino, aprendizado), mas também e sobretudo sobre os “*outputs*”: sistemas de ensino, seus resultados. Entretanto, não são somente os resultados dos alunos que são medidos, mas, por meio deles, o desempenho dos estabelecimentos e do sistema educacional como um todo.

[...]

As formas de *accountability* “com grandes desafios” (*high stake*) ou “duras” irão *pari passu* com sanções ou incentivos que têm consequências significativas para os atores; inversamente, quando esses mecanismos de sanções são mais brandos ou não existirem, fala-se de *accountability* com fracos desafios (*low stake*) ou “fraca” (*weak*) (MAROY; VOISIN, 2013, p. 887).

Para Afonso (2009, p.14), a prestação de contas deve exigir uma avaliação fundamentada e objetiva, a fim de “garantir a transparência e o direito à informação em relação à prossecução de políticas, orientações, processos e práticas”. E quanto às consequências possíveis, ressalta:

E se, por alguma razão, não for esperada nem ajustada a assunção voluntária de eventuais responsabilidades pessoais, políticas ou institucionais, ou se, em decorrência da prestação de contas, houver lugar a prêmios ou sanções, ou outras formas de responsabilização de instituições, organizações ou pessoas, isso deve ser também consequência (pelo menos em determinadas situações) de uma avaliação rigorosa e prudente sob o ponto de vista técnico-metodológico (tendo por referência, entre outros, critérios, objectivos e padrões previamente definidos), e tendo em conta igualmente o enquadramento cultural, ético e jurídico que preveja procedimentos democráticos e salvaguarde direitos fundamentais (AFONSO, 2009, p. 14).

Nesse aspecto, na visão de Kogan (1988), a avaliação precede (ou pode preceder) de uma prestação de contas que considere as informações disponibilizadas sobre as políticas, ações e desempenhos em causa. Acrescenta Afonso (2009):



Por isso, é necessário atender não apenas à questão da avaliabilidade, mas também à congruência mais ampla entre os modelos de avaliação e os modelos de *accountability*. Sem haver garantia de avaliabilidade (ou seja, sem a presença de condições que possibilitem desenvolver processos baseados em metodologias credíveis, válidas e fidedignas, e que permitam emitir e fundamentar juízos valorativos sobre práticas, instituições, contextos e políticas), ficam prejudicadas as formas de prestação de contas e de responsabilização, ou seja, uma parte fundamental dos processos de *accountability* (AFONSO, 2009, P. 15).

Assim, sobre os modelos de *accountability* e abordagens, Kogan (1988) estabelece, conforme dispõe o Quadro 32 quais os princípios normativos e titulares da prestação e do recebimento de contas, para cada modelo:

Quadro 32 - Modelos e abordagens da *accountability* segundo Kogan (1988)

Modelo	Princípios normativos	Entidade que exerce o controle	A quem prestar contas
<b>Controle público hierárquico</b>	Liberalismo político (democracia & estado de direito)	Autoridade política & Autoridade administrativa	Prestação de contas pela cadeia administrativa ou hierárquica
<b>Profissional</b>	Profissionalismo e competência	Colégio dos pares Direções (profissionais) Elites profissionais (ordem ou serviço de inspetor)	Pares ou elites profissionais
<b>Consumerista (parceria ou mercado livre)</b>	Democracia participativa ou liberalismo econômico	Conselhos de estabelecimentos Mercado	Usuários, parceiros locais, clientes

Fonte: (MAROY; VOISIN, 2013, P. 888)

Dessa forma, na perspectiva de Kogan (1988) os modelos baseiam-se em três perspectivas: a do controle público hierárquico; do controle profissional e a do controle consumerista. Como se depreende, o sistema de *accountability* implica conhecer uma “teia complexa de relações, interdependências e reciprocidades, bem como possibilidades diferenciadas de justificação e fundamentação” (AFONSO, 2009, P. 15). Ressalta o autor, justificadamente, o caso dos professores, e aqui incluo os gestores das Unidades Escolares também, considerando que a dimensão da responsabilização para estes “é particularmente delicada, uma vez que devem prestar contas a várias instâncias hierárquicas diferentes, incluindo pais, alunos e seus próprios pares. “Um sistema de *accountability* não pode ser reduzido a uma prestação de contas ritualística ou simbólica, nem ser associado a perspectivas instrumentais, hierárquico-burocráticas, gestionárias ou de mero controle, para as quais parecem remeter, muitas vezes, os discursos e práticas vulgares” (AFONSO, 2009, P.26).

Segundo esclarece Bovens (2007), especialmente em países norte-americanos, o termo *accountability* é percebido como norma que visa avaliar o comportamento de agentes públicos.

Nesse caso, ser “*accountable*” constituiria uma virtude proativa e uma característica positiva, pois estaria associada à capacidade de dar resposta (*responsiveness*), mas também agir com “senso de responsabilidade”. E é também nos Estados Unidos que surgem os *high-stakes testing*, espécies de testes que geram impacto direto naqueles que são avaliados, possibilitando premiações ou punições, quer seja “pela possibilidade de acesso a certificados e graus académicos e pela atribuição de recompensas ou sanções em função da prossecução ou não de objetivos precisos em matéria de sucesso escolar, podendo ir, neste último caso, até ao encerramento de escolas” (AFONSO, 2009, P. 18). Por esses motivos estes testes estandardizados são tão criticados pela comunidade educacional científica, especialmente porque a realidade daqueles que são avaliados nem sempre é homogênea a ponto de subjugar aspectos ausentes e considerar que todos “deveriam” obter, no mínimo, determinados resultados.

Para Brooke (2006, p.377-401), responsabilizar as escolas pelo seu desempenho é um objetivo desejável. Para ele o “sistema de *accountability* se baseia em padrões que deixam claro aquilo que os alunos devem saber e informa aos atores interessados - pais, professores, comunidade - sobre esses padrões e em que medida as escolas estão conseguindo alcançá-los” (BROOKE, 2006, 379). Na perspectiva de Brooke (2006), essa perspectiva de consequências gera uma pressão saudável sobre todas as pessoas envolvidas no processo educativo, a fim de que deem o melhor de si na realização de uma boa educação para todas as crianças. Temerária é esta perspectiva, considerando que nem sempre a própria escola consegue ter acesso aos *inputs* necessários para gerar os *outputs* desejados. Por que avaliar apenas a escola, professores e gestores, quando, na verdade, a política pública se tornou inexecutável por responsabilidade do poder público, ao inviabilizar o repasse das dotações orçamentárias suficientes. Olhar a ponta do problema pode não trazer as respostas necessárias.

O’Donnell (1991 apud Willeman, 2017, p.41-3) chama atenção, ao comentar sobre o descumprimento das promessas de campanha dos candidatos, quando não implementam políticas públicas necessárias e ventiladas por ele como possíveis e certas, e que impulsionaram, inclusive, a tomada de decisão por parte dos eleitores, fazendo com que o mesmo fosse eleito:

“Devemos lembrar que ele foi eleito prometendo que salvaria o país sem altos custos para ninguém, e que tão logo foi eleito apostou seu governo no sucesso de políticas que acarretam quase o oposto daquelas promessas”.

E sobre estes descompromissos, Willeman (2017) destaca o surgimento da democracia delegativa, enquanto aquela que busca a responsividade do governo para fazer cumprir aquilo que fora estipulado pelos seus representados. Na perspectiva de Rosanvallon (2011), trata-se de

uma noção chave para a democracia representativa, correspondendo à aptidão do governo para fazer frente e corresponder às preferências dos cidadãos representados. Um governo responsivo é capaz de identificar os desejos e aspirações dos seus representados e oferecer respostas por meio da adoção de compromissos assumidos nas peças orçamentárias, quando define políticas, metas e entregas.

Dessa forma, o processo de *accountability* tem um papel importante na implantação das políticas públicas educacionais. Considerando que desde a sua criação algumas dinâmicas devem ser realizadas, como, por exemplo, diagnosticar os principais problemas, promover audiências públicas, a fim de trazer legitimidade para as políticas, além de outras obrigatoriedades legais, quanto às fontes de recursos possíveis para o custeio destas ações, processos *accountables* estão presentes desde sempre e podem ter perspectivas diferentes dependendo do contexto e do momento. Algumas dimensões possíveis encontram-se no Quadro 33 abaixo:

Quadro 33 - Dimensões do processo de *accountability*

<i>Accountability</i>	Responsabilização
<i>Answerability</i>	Responsabilidade
<i>Attributability</i>	Atribuição
<i>Imputability</i>	Imputabilidade
<i>Liability</i>	Responsabilidade
<i>Ownership for behavior</i>	Propriedade do comportamento
<i>Self-judgment</i>	Auto-julgamento
<i>Commitment</i>	Compromisso
<i>Courage</i>	Coragem
<i>Determination</i>	Determinação
<i>Obligation</i>	Obrigação
<i>Concern for others</i>	Preocupação para com os outros
<i>Adherence to moral codes or standards</i>	Adesão a códigos ou padrões morais
<i>Conviction</i>	Convicção
<i>Dependability</i>	Confiabilidade
<i>Ideality</i>	Idealidade
<i>Integrity</i>	Integridade
<i>Test</i>	Teste de Confiança
<i>Resourcefulness</i>	Desenvoltura
<i>Trustworthy</i>	Fidedigno
<i>Effort investment</i>	Investimento de esforço
<i>Desire to excel</i>	Desejo de se destacar
<i>Aggressiveness</i>	Agressividade
<i>Initiative</i>	Iniciativa
<i>Motivation</i>	Motivação
<i>Persistence</i>	Persistência
<i>Proactive mindset</i>	Mentalidade proativa
<i>Self-regulation</i>	Auto-regulação

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Essa pesquisa, portanto, entende que a concepção conceitual do termo *accountability* educacional ultrapassa a tão somente ideia de avaliações externas e também não se isola no

dever de prestar contas, de ser responsável e de ser responsabilizado. Deve-se encarar a perspectiva da *accountability* educacional sob o olhar da exequibilidade das políticas educacionais e não propriamente sob a necessidade de avaliações de grande escala. O que estas avaliações de grande escala representariam, caso os serviços públicos não fossem prestados por ausência de materiais e condições a professores e alunos? No mínimo, uma injustiça educacional.

Considerando as atividades de controle externo, quando no exercício da função de auditoria, merece atenção o conceito de auditoria operacional<sup>49</sup> apresentado por Rocha (2013):

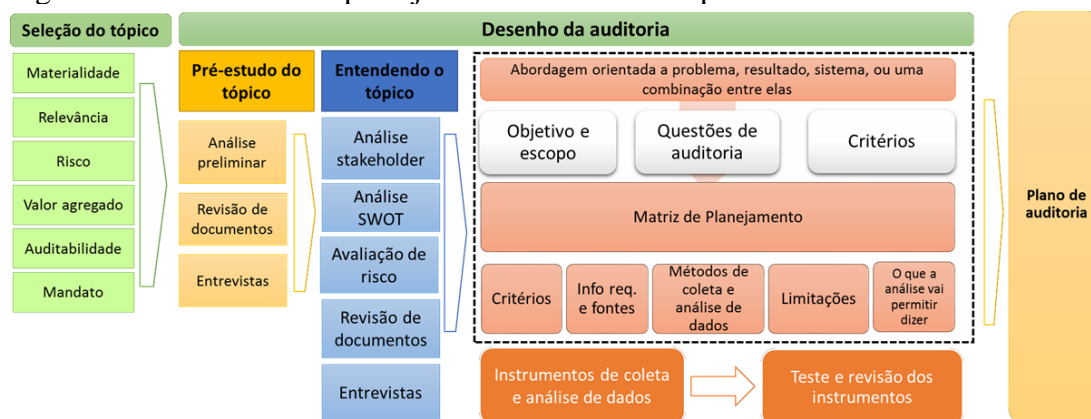
O conceito que mais se aproxima do que deva ser uma auditoria operacional, dentro do enfoque do Controle Externo, entretanto, é aquele que concebe a Auditoria Operacional como uma avaliação da eficácia de uma entidade em cumprir seus objetivos, programas e metas, e da legalidade, economicidade e eficiência na administração de seus recursos.(...) Preliminarmente, cabe ressaltar que a auditoria operacional é uma evolução natural da auditoria tradicional, que deixou de ser especificamente contábil para tornar-se abrangente, acrescentando à verificação da legalidade e correção dos registros contábeis, a determinação da economicidade e eficácia das entidades (ROCHA, 2013, ONLINE)

Assim, trata-se de uma abordagem técnica avaliativa sobre os resultados apresentados pelo poder público e validados pelos Tribunais de Contas, dentro de uma perspectiva de avaliação da política pública. Nesse aspecto o Tribunal de Contas da União possui bem mais experiência que os demais órgãos de controle estaduais e municipais. Com manuais elaborados e procedimentos muito bem definidos, sendo, inclusive, exemplo de boas práticas a serem adotadas por outras instituições, conjuntamente (por meio de auditorias coordenadas) ou não, possui diversos exemplos de auditorias operacionais realizadas, inclusive, na área da educação. Sobre as atividades de planejamento da Auditoria Operacional, o TCU (2018) aponta (Figura 28) como modelo de um processo relevante:

---

<sup>49</sup> Também denominada como auditoria gerencial, auditoria de programas, auditoria de resultados, auditoria de desempenho ou auditoria moderna.

Figura 28 - Atividades de planejamento de auditoria operacional



Fonte: IDI PA Handbook apud Manual de Auditoria Operacional (TCU, 2018, p. 36).

A compreensão do processo de auditoria governamental passa pela elaboração de uma atividade de planejamento bem construída, mediante definição do objetivo e escopo, das questões de auditoria e dos critérios que serão adotados durante a fiscalização. A seleção dos tópicos fiscalizáveis deve respeitar, portanto, os critérios de materialidade, relevância, risco, valor agregado, auditabilidade e mandato, para que seja possível conferir valor público às demandas que merecem conferência dos resultados e processos de execução. O processo de *accountability* educacional envolve, dessa forma, a perspectiva macroorçamentária, com foco nas políticas educacionais e no planejamento das auditorias governamentais, inclusive, como forma de medir se os resultados programados foram atendidos ou não.

### 3.1.1 A governança orçamentária das políticas públicas educacionais

Belloni (2000, p.10) afirma que política pública é o conjunto de orientações e ações de um governo com vistas ao alcance de determinados objetivos, sendo a política mais abrangente, o programa um desdobramento da política e o projeto uma unidade menor da ação. Para Arretche (1998) é possível distinguir a “avaliação da política”, com a “análise das políticas públicas” e a “avaliação de políticas públicas”.

A “avaliação da política” envolve analisar critérios que a fundamentam; a “análise das políticas públicas”, o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas; e a “avaliação da política pública”, atribui uma relação de causalidade entre um programa específico e os seus resultados, utilizando recursos que permitam distinguir a sua eficiência, eficácia e efetividade. Para isso, a eficiência apresenta o esforço empregado; a eficácia, a relação entre os objetivos e instrumentos de um programa, em prol dos resultados

atingidos (metas propostas *versus* metas alcançadas); e a efetividade, a relação entre a implementação de um programa e seus impactos na sociedade.

Segundo Barzelay (2002), ao programarem instrumentos de mensuração, monitoramento e de avaliação, aqueles que elaboram as políticas públicas setoriais e estabelecem as condições de exequibilidade destas, responsabilizam-se não apenas pela forma de atuação com a qual conduzirão seus atos, mas também pelos resultados que serão gerados. Assim, os Tribunais de Contas, além de verificarem o controle da conformidade e da governança da regularidade, ampliaram o seu foco para uma ação voltada para resultados, fortalecendo o processo de *accountability* das políticas públicas educacionais.

Nessa esteira, a adoção da auditoria operacional faz-se necessária diante da imperativo controle e da permanente avaliação do desempenho das entidades governamentais vinculadas ao aspecto ético-moral de responder à sociedade pelo bom emprego dos recursos públicos, pois um dos princípios fundamentais das sociedades democráticas é o de que o Poder Público tem a obrigação de prestar contas de suas ações, não só explicitando os objetivos e programas contemplados com recursos públicos, como também a forma como tais recursos foram empregados e os resultados obtidos.

Portanto, não basta para implementação das Políticas Públicas que os gastos se limitem ao percentual a ser dispendido em cada área, determinada pelo Estado como essencial ao atendimento das necessidades sociais. Assim, para Meneguim e Freitas (2013, p.1) cresce a importância da valorização do conteúdo das políticas públicas, na medida em que:

[...] deve abarcar desde a análise dos motivos que tornam necessária determinada intervenção, o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados de implementá-la, o levantamento das normas disciplinadoras pela qual será regida, até a fundamental avaliação de impactos, sejam potenciais - em uma avaliação *ex-ante*, que estabelece expectativas e justifica a aprovação da política - sejam reais, medidos durante ou após sua execução.

Para uma melhor compreensão qualitativa das políticas públicas, do papel das autoridades operacionais, de desempenho e de programas, Barzelay (2002) esclarece algumas distinções, no Quadro 34, quanto ao papel do auditor e objetivos principais:

Quadro 34 - Comparação entre Auditorias Governamentais de Políticas Públicas

Tipo	Imagem de Governo	Imagem de Bom Funcionamento	Objetivo Principal	Modalidade	Papel do Auditor/ Avaliador
Auditoria Tradicional	Máquina burocrática	Execução das transações e tarefas efetivamente reguladas por sistemas	<i>Accountability</i> de conformidade	Auditoria	Verificar as informações; encontrar discrepâncias entre os procedimentos observados e as normas gerais; inferir conseqüências; relatar achados
Auditoria de Desempenho	Cadeia de produção: insumos, processos, produtos, impactos	Procedimentos e produção organizacionais funcionam de forma otimizada	<i>Accountability</i> de desempenho	Inspeção	Avaliar os aspectos dos programas e das organizações envolvidas; relatar achados
Avaliação de Programas	Intervenções orientadas ao governo com a intenção de resolver problemas coletivos	Programas públicos atingem os objetivos; políticas públicas promovem o bem-estar coletivo	Fornecer informações verídicas e úteis sobre a efetividade de políticas públicas e programas públicos	Pesquisa	Avaliar a efetividade das intervenções ou medir o impacto de interferências diversas sobre problemas coletivos

Fonte: BARZELAY (2002, p. 238).

Dessa forma, gradativamente, amplia-se o processo fiscalizatório e, conjuntamente com a análise da regularidade e legalidade na realização das receitas e na aplicação das despesas, deve o Tribunal de Contas realizar a auditoria governamental e operacional com vistas a acompanhar, aprimorar e contribuir com a eficiência das políticas públicas, pois como bem delineou Fernandes (2005, p. 265):

No novo milênio, tal como já prevê a atual Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e de todas as esferas de governo, os Tribunais de Contas analisam a eficiência dos órgãos jurisdicionados. Por esse motivo, no mundo inteiro, as entidades de fiscalização externa caminham por abandonar o controle contábil e buscar o controle gerencial, que não se limita a dizer se a despesa foi realizada de acordo com os critérios de validade da contabilidade, mas define a contabilidade analítica de custos e busca de resultados efetivos. Luz para o princípio da eficiência, colaborando com o processo decisório de políticas públicas, como o controle tradicionalmente estabelece o *feedback* para o sistema administrativo, o redirecionamento das ações programadas.

Cabe salientar que, ao contrário do Poder Judiciário que tem limitada as informações sobre atuação financeira da Administração Pública para conseguir fazer valer a implementação das políticas públicas, os Tribunais de Contas mantêm em seus registros uma quantidade enorme de informações; verdadeiro aparato técnico para identificação das reais prioridades sociais e que podem culminar com a revisão (e não substituição) dos atos praticados pelos demais Poderes, e que coloca o Tribunal de Contas no papel de órgão responsivo, diante das suas competências constitucionais.

Para Chaise (2017, p.14), cabe os gestores cumprirem os índices constitucionais fixados para sua aplicação em qualquer área, não podendo negligenciar políticas públicas que são prioritárias e seus objetivos. O controle da gestão pública deve envolver, portanto, estudos

avaliativos que demonstrem aspectos da efetividade, eficiência, responsabilização e utilidade das ações governamentais. Para isso, define a autora:

[...] *accountability* é definido como a obrigação de responder por uma responsabilidade outorgada, incluindo o lado que delega responsabilidade e o lado que presta contas pelos recursos utilizados.

Os Tribunais de Contas integram essa rede de controle que constitui a *accountability* horizontal, composta também por outros órgãos da administração, como o Ministério Público, os Poderes Legislativo e Judiciário, dentro do sistema de freios e contrapesos, e os sistemas de controle interno. Sobre esse aspecto acrescenta Chaise (2017):

Na ótica de Figueiredo (2002), os Tribunais de Contas são instrumentos imprescindíveis de fomento à ética e à transparência na gestão pública, sendo considerados pelo autor como verdadeiras agências de *accountability* em função da capacidade de prestar informações de qualidade à sociedade (CHAISE, 2017, p.)

Dessa forma, a execução do orçamento público estadual deveria vir acompanhada de uma avaliação quanto à eficiência e a à eficácia das políticas públicas educacionais, baseada no conceito de governança orçamentária e no processo de *accountability* educacional. Segregando as políticas públicas educacionais estaduais inseridas no ordenamento vigente (PPA 2016-2019) encontramos 6 (seis) Programas de Governo e seus objetivos com as suas 43 (quarenta e três) Ações Governamentais necessárias (com as suas respectivas finalidades):

Importante destacar que outras ações e programa podem ter sido programados no PPA (2012-2015), mas não foram objeto deste momento da análise, em razão da necessidade de identificação de políticas vigentes.

Outro aspecto relevante aponta para a circunstância de execução de Ações Governamentais não presentes no rol das metas compromissadas pela Seeduc no PPA (2016-2019), acima descritas. Ocorre que a maior parte do orçamento público do Órgão Seeduc e suas Unidades Orçamentária (74,15% das despesas liquidadas), foi liquidado nas Ações 2030 (Pessoal e Encargos Sociais da Educação Básica - Ensino Fundamental), 2070 (Pessoal e Encargos Sociais da Educação Básica - Ensino Médio), 2270 (Apoio à Educação Básica) e 2660 (Pessoal e Encargos Sociais). Sobre este aspecto o tópico “2.3.3 O Grau de Exequibilidade e Eficácia das Políticas Públicas Educacionais” apresentará mais detalhes.

O § 1º, do art. 165 estabelece ainda que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.



A importância do PPA reside, portanto, na consolidação das informações necessárias que viabilizarão a consecução das pretensões da gestão, quanto à resolução dos principais problemas sociais diagnosticados, possibilitando o exercício do controle por quem decida acompanhar a relação planejado *versus* despesa realizada *versus* entregas promovidas. Instituído por lei ordinária, com periodicidade de quatro anos, a peça que representa o planejamento estratégico também define critérios e procedimentos para o monitoramento e avaliação das políticas públicas nele inseridas.

Os orçamentos representam mais que documentos que autorizam a realização de despesas públicas. Eles são a expressão do planejamento dessas despesas, em obediência a um plano governamental concebido para o Estado - de acordo com objetivos e prioridades previamente deliberados - e que deve ser seguido, qualquer que seja a plataforma de governo (PEDERIVA, 1998, p. 34).

No contexto do arcabouço normativo, o PPA pode sofrer revisões, quanto às metas físicas e financeiras elencadas na sua origem, a fim de promover ajustes e correções, sem inovar, no entanto, em respeito ao processo legislativo orçamentário ordinário inicial. A metodologia da sua elaboração deve prever, por sua vez, o orçamento público necessário para o quadriênio, mesmo que não exato e de forma aproximada, correlacionando com os quantitativos previstos para cada um dos produtos discriminados por Ação Governamental e anualmente.

Na Figura 29, é possível perceber um exemplo de como são demonstrados os Programas de Governo com seus objetivos, público alvo e Unidade Gestora responsável pela implementação de cada uma das políticas públicas; além das metas financeiras, com a discriminação genérica das fontes de recursos; com cada uma das Ações Governamentais necessárias para o atingimento daquele objetivo elencadas de acordo com a sua finalidade, classificação funcional da despesa pública (Função de Governo e Subfunção), Unidade de Planejamento, Unidade Orçamentária responsável pela dotação, o tipo da ação (se projeto, atividade ou operação especial), além do produto (compromisso de entrega social) com a sua unidade de medida e previsão de entrega ano a ano, durante o período do PPA correspondente.

Figura 29 - Programa de Governo 0152 - Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino presente no Plano Plurianual (2016-2019)

PLANO PLURIANUAL 2016 - 2019

PROGRAMAÇÃO SETORIAL DO PODER EXECUTIVO  
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

Programa: 0152 - OPERACIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA REDE DE ENSINO

AÇÃO: 2033 - Apoio Suplementar à Educação Básica

FINALIDADE: Garantir a identificação do aluno do ensino público assim como a operacionalização e o ambiente favorável ao ensino e ao aprendizado.

FUNÇÃO: 12 - Educação

SUBFUNÇÃO: 122 - Administração Geral

TIPO DE AÇÃO : Orçamentária / Atividade

UNIDADE DE PLANEJAMENTO : 1801 - SEEDUC

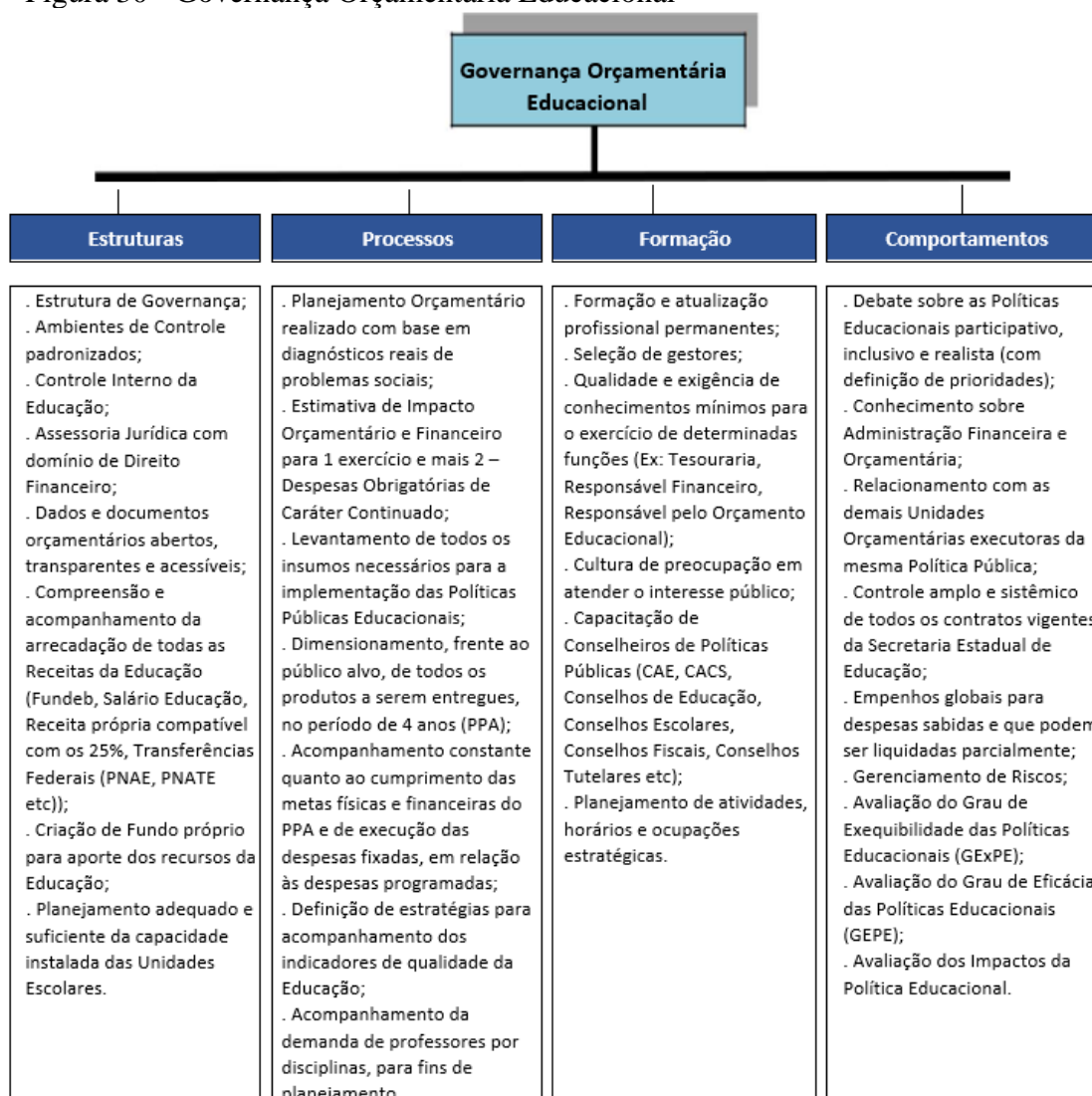
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA : 1801 - SEEDUC

PRODUTO	UNIDADE DE MEDIDA	META FÍSICA					REGIÃO
		2016	2017	2018	2019	TOTAL DO PPA	
<i>Unidade escolar climatizada</i>	<i>unidade</i>	642,00	696,00	759,00	813,00	813,00	METROPOLITANA
	<i>unidade</i>	51,00	55,00	60,00	64,00	64,00	NOROESTE FLUMINENSE
	<i>unidade</i>	77,00	84,00	92,00	98,00	98,00	NORTE FLUMINENSE
	<i>unidade</i>	44,00	48,00	52,00	56,00	56,00	BAIXADAS LITORÂNEAS
	<i>unidade</i>	72,00	78,00	85,00	91,00	91,00	SERRANA
	<i>unidade</i>	79,00	86,00	93,00	100,00	100,00	MÉDIO PARAÍBA
	<i>unidade</i>	34,00	37,00	40,00	43,00	43,00	CENTRO-SUL FLUMINENSE
	<i>unidade</i>	16,00	17,00	19,00	20,00	20,00	COSTA VERDE
<i>Uniforme escolar concedido</i>	<i>unidade</i>	576.149,00	1.152.298,00	1.152.298,00	1.152.298,00	4.033.043,00	METROPOLITANA
	<i>unidade</i>	65.386,00	131.173,00	131.173,00	131.173,00	459.105,00	NOROESTE FLUMINENSE

Fonte: Lei n. 7.211/2016 (PPA, 2016, p. 276).

Desse modo, as iniciativas são os meios para a realização dos objetivos e suas metas, elucidando aspectos necessários sobre “como fazer”, o que para o orçamento público se traduz em Ação Governamental. Quanto aos objetivos, estes servem para atender determinada finalidade, conforme posição estratégica estabelecida pela pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade ou mesmo entre a integração de políticas públicas, representado por um resultado a ser alcançado, refletidos no orçamento por meio dos Programas de Governo (que contêm objetivos e Ações Governamentais com finalidades). Na sequência, observa-se (Figura 30) como a governança orçamentária pode ser percebida dentro do universo das políticas educacionais.

Figura 30 - Governança Orçamentária Educacional



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Mais do que prestar contar, deve-se observar toda estrutura adequada para o cumprimento das políticas, possibilitando processos, a formação de pessoas e desenvolvendo estímulos de comportamentos mais técnicos e preocupados com o resultado. Para Pinto (2016, p. 69), o conceito de gasto de qualidade está relacionado com as entregas programadas à sociedade:

Mas o que é gasto de qualidade? Como avaliá-lo? Quais são as variáveis que integram a adjetivação “de qualidade”? Exemplos banais poderiam ser aqui inicialmente arrolados para indicar, dentre outros critérios, o tempo de consecução do objeto da despesa (rápido/demorado), o custo-benefício (barato/caro), a incorporação de novas tecnologias (moderno/tradicional), sem falar na satisfação, ou não, dos destinatários da ação governamental com a sua fruição (efetivo/inefetivo).

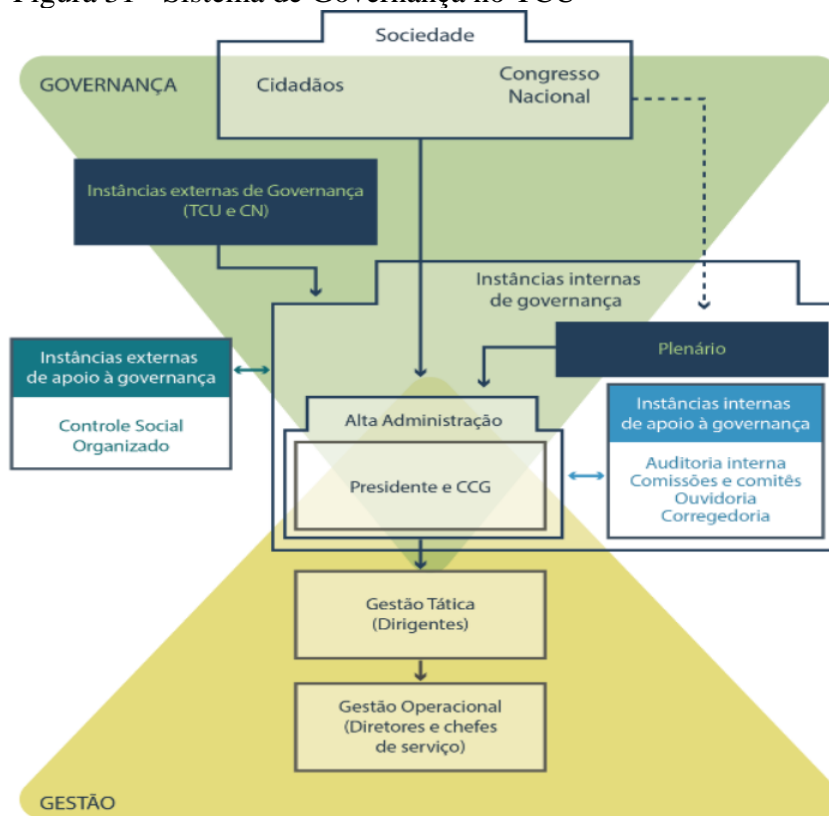
Para o TCU (Online<sup>50</sup>), a boa governança no setor público pressupõe a observância de um de diretrizes, entre as quais:

- (1) Definir claramente as funções das organizações.
  - Ter clareza acerca do propósito da organização, bem como dos resultados esperados para cidadãos e usuários dos serviços.
  - Focar o propósito da organização em resultados para cidadãos e usuários dos serviços.
  - Certificar-se de que os contribuintes recebem algo de valor em troca dos aportes financeiros providos.
  - Certificar-se de que os usuários recebem um serviço de alta qualidade.
- (2) Definir claramente as competências e as responsabilidades dos membros das instâncias superiores de governança.
  - Equilibrar, na composição do corpo diretivo, continuidade e renovação.
  - Certificar-se de que os membros das instâncias superiores de governança tenham as habilidades, o conhecimento e a experiência necessários para um bom desempenho.
  - Avaliar o seu desempenho, como indivíduos e como grupo, dos membros das instâncias superiores de governança;
  - Garantir que a alta administração se comporte de maneira exemplar, promovendo, sustentando e garantindo a efetividade da governança.
  - Colocar em prática os valores organizacionais.
  - Desenvolver as competências dos membros das instâncias superiores de governança.
- (3) Ter, e usar, estruturas de aconselhamento, apoio e informação de boa qualidade.
  - Tomar decisões embasadas em informações de qualidade.
  - Ser rigoroso e transparente sobre a forma como as decisões são tomadas.
  - Ser claro sobre as relações entre os membros da alta administração e a sociedade.
- (4) Certificar-se de que um sistema eficaz de gestão de risco esteja em operação.
- (5) Garantir a *accountability*.
  - Compreender as relações formais e informais de prestação de contas.
  - Envolver efetivamente as partes interessadas.
  - Prestar contas às partes interessadas.
  - Tomar ações ativas e planejadas para dialogar com e prestar contas à sociedade, bem como engajar, efetivamente, organizações parceiras e partes interessadas; tomar ações ativas e planejadas de responsabilização dos agentes.

O sistema de governança reflete, deste modo, a forma como os atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Está presente nas estruturas administrativas (instâncias), nos processos de trabalho, nos instrumentos (ferramentas, documentos etc), no fluxo de informações e no comportamento de pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização. Graficamente, o sistema de governança no TCU, modelo para muito Tribunais de Contas, pode ser representado, conforme Figura 31:

<sup>50</sup> Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>.

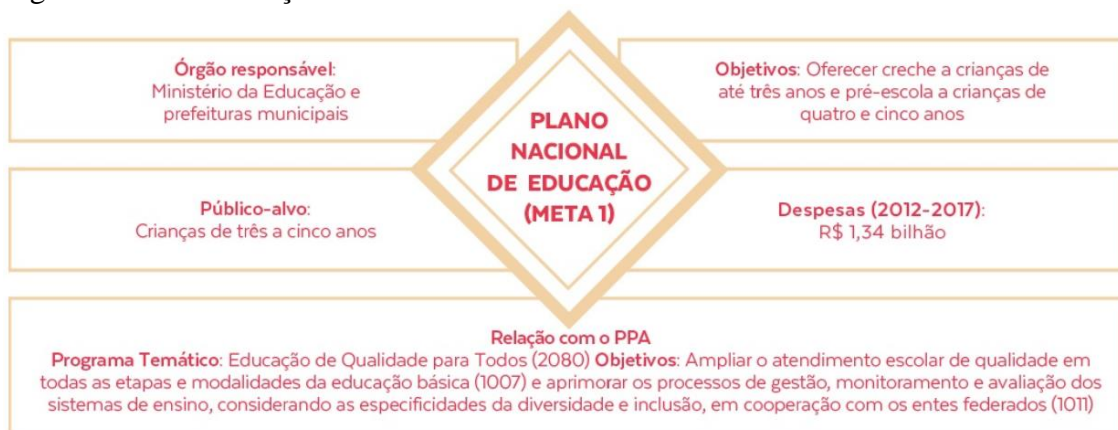
Figura 31 - Sistema de Governança no TCU



Fonte: TCU, 2019, ONLINE.

Em abordagem consolidada pelo TCU (2018), quando da realização do Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP), as ações governamentais foram verificadas quanto à sua implementação, de acordo com o conjunto de informações sobre políticas, programas e demais ações. A Meta 1 do PNE, por sua vez, ao abordar a primeira etapa da educação básica, a educação infantil, permite subdividir a fiscalização em dois objetos, creche e pré-escola (Figura 32).

Figura 32 - Governança do PNE



Fonte: TCU, 2018, ONLINE.

Assim, programas de governo devem ser avaliados na medida dos seus resultados e custos, por meio da transparência de informações e eficiência no trato dos recursos públicos. Isso porque a sociedade que delega espera que o Estado resolva seus anseios sociais, assim, “o alcance satisfatório dos resultados não é consequência imediata do cumprimento da lei, tampouco de decisões judiciais que busquem sua eficácia” (PINTO, 2016, P.70). O planejamento orçamentário não deve ser visto, portanto, como “peça de ficção”, devendo ser elaborado e declarado (no momento da conferência das ações realizadas) de forma responsável e fidedigna, visto que por meio dele as métricas de resultados podem ser perseguidas e cobradas pelo cidadão. Sobre os planos, Pinto (2016) acrescenta:

Melhor seria se os planejamentos intertemporais de cada ente da federação fossem bem formulados, diante de diagnósticos atentos às suas respectivas realidades e demandas sociais para que, assim, pudessem ser lidos e, por conseguinte, avaliadas a conformidade e a efetividade da sua execução. Nosso déficit - seja na educação, que conta com piso constitucional de gasto há tantas décadas, seja nas demais políticas públicas - consiste na falta de diagnóstico tópico dos problemas para cujo enfrentamento as respostas sejam refletidas e debatidas socialmente na forma das leis do ciclo orçamentário. Todavia, ausentamo-nos de compreender o que é necessário fazer e delegamos às vinculações ex ante, aos controles formais, ao arranjo federativo que padroniza nacionalmente soluções a pretexto de reduzir a complexidade, como se tais caminhos nos conduzissem automaticamente ao campo do gasto de qualidade (PINTO, 2016, P.70).

A respeito do “gasto público de qualidade”, oriundo do gasto bem planejado e mediante “execução aderente às estimativas de custo e resultado”, é encarado como aquele que além de conforme às leis de finanças públicas, não prejudica nenhum direito (PINTO, 2016, P.73). Para que seja adequado e resolutivo, entretanto, faz-se necessário que ele esteja alinhado aos problemas diagnosticados, como resolução pura e simples das suas causas. Essa, por sinal, é a origem do termo despesa pública, pensada pura e simplesmente para resolver problemas sociais.

Assim, é importante que a fase do planejamento das políticas públicas seja a mais criteriosa e real possível, considerando a escassez dos recursos disponíveis e as demandas infinitas. Por isso, antes de se falar em princípio da reserva do possível, ou seja, que não há recurso suficiente para atender a todos os pleitos, é válido observar o todo e identificar exatamente para onde estão indo cada uma das Fontes de Recursos, com o propósito de conferir se o mínimo existencial está garantido a cada cidadão, fornecendo-lhe despesas essenciais à sobrevivência e formação do homem, elencadas no artigo 6º da CRFB/88. Neste ponto, corriqueiramente, o gestor público ordenador das despesas confunde a perspectiva da discricionariedade do gasto público, especialmente quanto à decisão de alocação em despesas julgadas “por ele” como prioritárias. Na verdade, a discricionariedade existe para despesa não prioritárias, portanto, discricionárias, e no momento de elaboração da proposta orçamentária,

quando aquele decide o que fazer e apresenta para aprovação da sociedade, por meio de lei votada pelos seus representantes. Nesse aspecto, o ideal também é que suas propostas estejam de acordo com o seu plano de governo, apresentado ainda enquanto candidato que “se vendeu” para resolver determinados problemas sociais. Isso tudo para que não gere uma sensação de propaganda enganosa posteriormente, tendo prometido fazer A e, no entanto, ao iniciar o mandato, executa B.

Adicionalmente, Pinto (2015) nos aponta com maestria para as principais falhas orçamentárias possíveis e nefastas do nosso ordenamento jurídico, conforme Quadro 35.

Quadro 35 - Atos ou processos de execução orçamentária em desconformidade com o ordenamento e suscetíveis de controle judicial

Falhas de execução orçamentária	Vícios	Impactos sobre as políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais
Abertura excessiva de créditos adicionais suplementares, mediante permissivo genérico da lei orçamentária original	Lesão aos princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade e separação de poderes, se ausentes situações econômicas e fáticas justificadoras de uma repactuação parcial de prioridades orçamentárias	Redesenho unilateral pelo Executivo das leis orçamentárias, tornando sua execução opaca, infralegal e menos suscetível de controle.
Contingenciamento “preventivo”	Inocorrência de motivo determinante - frustração de receitas - para a prática do ato, na forma do art. 9º da LRF. A obrigatoriedade de restringir a geração de despesas apenas deveria se suceder quando restasse verificado - por meio do relatório resumido de execução orçamentária - o risco de frustração das metas de resultado primário ou nominal previstas na LDO, porque, no balanço bimestral, as receitas não estariam sendo realizadas tal como planejado. Se não ocorrer esse pressuposto de fato, o contingenciamento deixará de ser ato discricionário e passará ao domínio do arbítrio, circunstância em que estará o administrador agindo em dissonância com o ordenamento jurídico nacional.	O uso abusivo da figura da limitação de empenhos e de movimentação financeira acarreta severas restrições à continuidade das políticas públicas e à eficiência do aparelho administrativo que dá suporte àquelas. O atraso na liberação de verbas faz com que diversas ações deixem de ser executadas ou são apressadamente nos últimos meses do ano. Com isso ficam inefetivos direitos sociais (carentes de prestações estatais) e restam parcial ou integralmente inexecutadas as políticas públicas que foram erigidas, durante a aprovação da LOA, como centro da agenda governamental.
Pura e simples inexecução parcial ou total de dotações orçamentárias assecuratórias de direitos fundamentais, mesmo após o cumprimento das metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias - LDO.	Desvio de finalidade no manejo da discricionariedade orçamentária, na medida em que a pura e simples inexecução das despesas previstas na lei de orçamento anual - sem qualquer pressuposto de fato quanto ao cumprimento ou não das metas fiscais - não atenderá à finalidade que informa as peças orçamentárias, qual seja, programar a ação governamental dentro de um rol de prioridades alocativas para o exercício financeiro. Ora, quando o Poder Público aprova o seu orçamento, ele deixa de alocar - em maior ou menor intensidade - receitas em diversas ações, porque algumas outras despesas foram priorizadas e, assim, espera-se que sejam executadas, salvo motivo de fato e de direito em sentido diverso.	A inexecução de dotações, ainda que não tenha havido contingenciamento, nega faticamente ao orçamento o cumprimento da finalidade de priorização alocativa nas diversas políticas públicas e faz verdadeiro redesenho - porquanto discricionário alheio ao Legislativo - da lei orçamentária anual (LOA).
Orçamento “paralelo” de Restos a Pagar.	Desvio de finalidade e lesão ao princípio da moralidade (dever de boa gestão), na medida em que, em face do abarrotamento no final do exercício de restos a pagar, faz com que a gestão de licitações e contratos/convênios seja temerária, por ter de “correr contra o tempo” antes do encerramento da execução orçamentária e, por conseguinte, do exercício financeiro. Essa, na verdade, é mais uma das diversas consequências nefastas dos contingenciamentos preventivos.	A gestão por “restos a pagar” promove falhas no planejamento e nos atos administrativos de execução do gasto (solicitação da compra, serviço ou obra; licitação; contrato ou convênio; empenho; liquidação e pagamento). O atraso da execução orçamentária propriamente dita das dotações contingenciadas (relegada ao último quadrimestre do exercício) restringe e constrange a capacidade de os responsáveis, na ponta desconcentrada/descentralizada da execução, bem formularem projetos básico e executivos de obras e serviços, além dos editais e minutas contratuais, para os quais não tinham certeza/segurança de que iriam receber autorização de gasto.

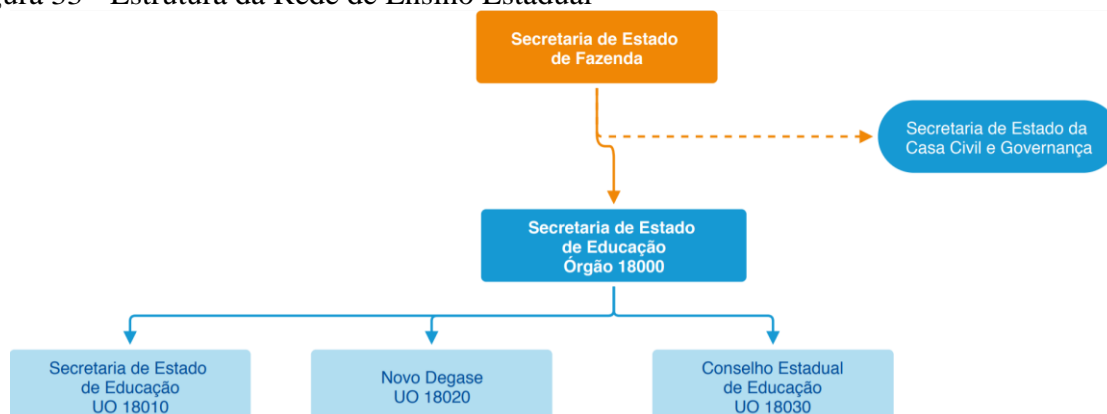
Quadro 35 - Atos ou processos de execução orçamentária em desconformidade com o ordenamento e suscetíveis de controle judicial

Falhas de execução orçamentária	Vícios	Impactos sobre as políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais
Cancelamento de Restos a Pagar não processados, mas que foram computados para o gasto mínimo em saúde.	Descumprimento do dever de gasto mínimo em saúde de que trata o art. 198 da CR/1988 e desvio de finalidade em relação ao art. 24, II da LC nº 141/2012.	Déficit de custeio mínimo do direito à saúde revelado no registro de empenho não liquidado (portanto, sem qualquer aquisição de bens, serviços ou obras) e posteriormente cancelado. Deve haver responsabilização do gestor, sobretudo em decorrência do caráter postergatório do falso cumprimento do dever de gasto mínimo. Não basta, desse modo, apenas a medida compensatória diante da detecção ulterior da irregularidade, tal como prevista no art. 24, §2º da LC nº 141/2012.

Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base em PINTO, 2016, P. 212-216.

Ainda de forma macroorçamentária, no que diz respeito à estrutura das políticas públicas educacionais inseridas no Órgão Secretaria de Estado de Educação, conforme Figura 33, encontramos a sua divisão institucional:

Figura 33 - Estrutura da Rede de Ensino Estadual



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

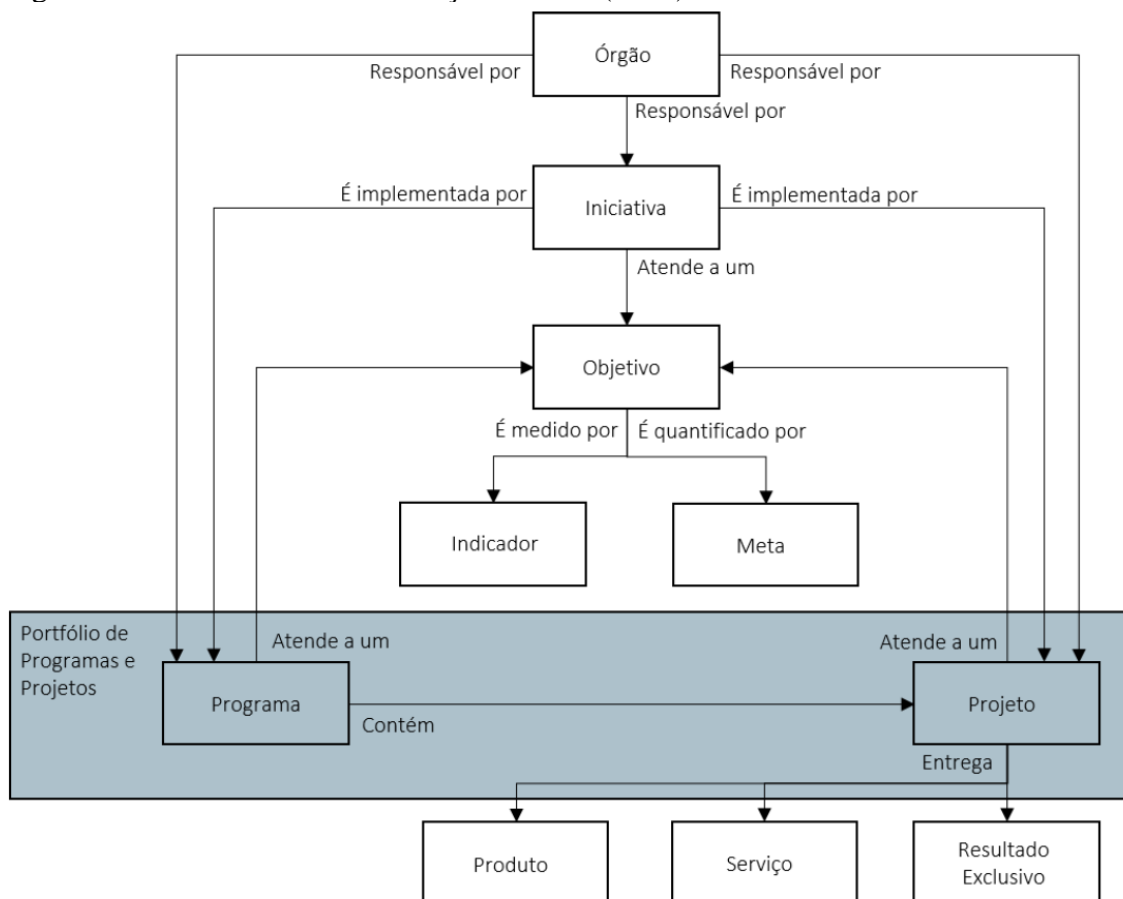
Assim, conforme dispõe a Lei Orçamentária de 2019, o Órgão Orçamentário Secretaria de Estado de Educação (OO 18000) é dividido em três Unidades Orçamentárias: Secretaria de Estado de Educação (UO 18010); Departamento de Ações Socioeducativas (UO 18020) e Conselho Estadual de Educação (UO 18030). O mesmo aconteceu em 2016, 2017 e 2018. Em 2015 não havia o CEE-RJ. Ademais, o órgão responsável pela execução financeira estadual é a própria Secretaria de Estado de Fazenda (OO 20000) e o responsável pelo planejamento orçamentário é a Secretaria de Estado Casa Civil e Governança<sup>51</sup> (OO 21000), sob a responsabilidade da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>51</sup> No momento em que a LOA/2019 foi aprovada a nomenclatura do órgão Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico.



Estruturalmente, o processo de governança envolve órgãos, iniciativas, objetivos, programa e projetos, que vão gerar produtos, serviços ou um outro resultado exclusivo (Figura 34), esclarece o Framework de Arquitetura Corporativa para Interoperabilidade no Apoio à Governança (Facin), que tem por objetivo construir uma visão consistente dos modelos de representação das capacidades de cada organização governamental (Facin<sup>52</sup>):

Figura 34 - Estrutura de Governança do Facin (2017)



Fonte: Facin (2017, p.84).

Como é possível notar, o processo de orçamentação faz parte de uma dinâmica complexa que envolve um ciclo orçamentário com a participação de diversos atores. Tudo deve iniciar, portanto, no órgão responsável pela implementação da política pública, apontando quais as suas principais carências e as propostas de solução, frente aos diagnósticos de problemas sociais elencados por ele. Somente depois dessa identificação, será possível alocar dotações orçamentárias adequadas e suficientes para o atendimento das metas definidas no planejamento estratégico (PPA).

<sup>52</sup> Para saber mais: <https://www.governodigital.gov.br/transformacao/compras/orientacoes/interoperabilidade/governanca-e-interoperabilidade/facin>

Considerando a Lei Orçamentária de 2019, como exemplo da disposição do orçamento da educação, temos, na Tabela 13 o orçamento distribuído por Órgãos; na Tabela 14, o orçamento distribuído por Função de Governo e a Tabela 15 traz a distribuição por Unidades Orçamentárias e Programas de Trabalho.

Tabela 13 - Orçamento Estadual planejado por Órgãos (2019)

ANEXO IV			
RESUMO DA DESPESA POR PODERES E ORGÃOS			
R\$ (1,00)			
ORGÃO	TOTAL	RECURSOS DO TESOUREIRO	RECURSOS DE OUTRAS FONTES
<b>Legislativo</b>			
01000 - Assembléia Legislativa	1.214.804.095	1.204.325.882	10.478.213
02000 - Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro	744.730.350	737.000.000	7.730.350
<b>SUBTOTAL</b>	<b>1.959.534.445</b>	<b>1.941.325.882</b>	<b>18.208.563</b>
<b>Judiciário</b>			
03000 - Tribunal de Justiça	5.194.338.695	3.492.590.695	1.701.748.000
<b>SUBTOTAL</b>	<b>5.194.338.695</b>	<b>3.492.590.695</b>	<b>1.701.748.000</b>
<b>MP e Autônomos</b>			
10000 - Ministério Público	1.820.249.820	1.778.815.820	41.434.000
11000 - Defensoria Pública Geral do Estado	760.513.092	675.565.882	84.947.210
<b>SUBTOTAL</b>	<b>2.580.762.912</b>	<b>2.454.381.702</b>	<b>126.381.210</b>
<b>Executivo</b>			
07000 - Secretaria de Estado de Obras e Habitação	1.152.740.163	1.021.231.036	131.509.127
08000 - Vice-Governadoria	3.074.129	3.074.129	-----
09000 - Procuradoria Geral do Estado	391.664.511	274.706.130	116.958.381
13000 - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento	364.188.313	231.398.200	132.790.113
14000 - Secretaria de Estado de Governo	73.422.610	59.705.174	13.717.436
15000 - Secretaria de Estado de Cultura	238.279.674	196.132.548	42.147.126
16000 - Secretaria de Estado de Defesa Civil	2.158.929.551	1.842.960.843	315.968.708
17000 - Secretaria de Estado de Esporte, Lazer e Juventude	44.962.867	28.059.197	16.903.670
<b>18000 - Secretaria de Estado de Educação</b>	<b>5.074.802.000</b>	<b>2.182.243.052</b>	<b>2.892.558.948</b>
20000 - Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento	24.425.353.077	5.867.700.644	18.557.652.433
21000 - Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico	2.037.165.949	128.030.473	1.909.135.476
24000 - Secretaria de Estado do Ambiente	1.664.704.069	1.172.070.523	492.633.546
25000 - Secretaria de Estado de Administração Penitenciária	1.187.543.685	1.163.565.157	23.978.528
26000 - Secretaria de Estado de Segurança	8.038.678.730	7.757.492.869	281.185.861
29000 - Secretaria de Estado de Saúde	6.947.408.284	5.320.684.892	1.626.723.392
30000 - Secretaria de Estado do Trabalho e Renda	24.099.317	16.696.040	7.403.277
31000 - Secretaria de Estado de Transportes	1.332.502.776	1.179.047.711	153.455.065
37000 - Encargos Gerais do Estado	11.403.703.521	11.403.703.521	-----
40000 - Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação e Desenvolvimento Social	3.494.335.221	3.348.217.295	146.117.926
43000 - Secretaria de Estado de Turismo	128.112.558	120.248.081	7.864.477
49000 - Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Políticas para Mulheres e Idosos	27.109.960	27.107.560	2.400
50000 - Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro	82.651.460	82.651.460	-----
Reserva de Contingência	343.800.293	300.000	343.500.293
<b>SUBTOTAL</b>	<b>70.639.232.718</b>	<b>43.427.026.535</b>	<b>27.212.206.183</b>
<b>TOTAL</b>	<b>80.373.868.770</b>	<b>51.315.324.814</b>	<b>29.058.543.956</b>

Fonte: Lei n. 8.271/2018 (LOA, 2019, p. 10).

Uma das formas de visualização do orçamento público é por meio das Funções de Governo (Tabela 14), entendendo-as como o maior nível de agregação possível das despesas públicas, conforme Portaria MOG n. 42/99. Considerando os montantes planejados para o exercício em que se encerra essa pesquisa, encontramos, para a Função de Governo Educação a destinação de R\$ 7,870 bilhões em 2019.

No entanto, importante destacar que essa despesa não está programada apenas para a Secretaria de Estado de Educação, enquanto Unidade Orçamentária, mas para todas as estruturas que pratiquem despesas educacionais, como, por exemplo, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Fundação de Apoio à Escola Técnica, entre outras instituições que serão apontadas.

Tabela 14 - Orçamento Estadual planejado por Função de Governo (2019)

<b>ANEXO III</b>			
<b>RESUMO DA DESPESA POR FUNÇÃO</b>			
			R\$ (1.00)
<b>FUNÇÃO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>RECURSOS DO TESOUREIRO</b>	<b>RECURSOS DE OUTRAS FONTES</b>
Legislativa	1.959.534.445	1.941.325.882	18.208.563
Judiciária	5.194.338.695	3.492.590.695	1.701.748.000
Essencial à Justiça	2.972.427.423	2.729.087.832	243.339.591
Administração	7.463.588.598	7.380.071.387	83.517.211
Segurança Pública	12.691.828.568	10.680.845.640	2.010.982.928
Assistência Social	595.631.447	587.198.514	8.432.933
Previdência Social	22.809.244.664	4.266.988.698	18.542.255.966
Saúde	7.026.239.760	5.315.521.014	1.710.718.746
Trabalho	24.099.317	16.696.040	7.403.277
Educação	7.870.662.211	4.846.186.735	3.024.475.476
Cultura	257.794.600	211.615.236	46.179.364
Direitos da Cidadania	49.717.745	47.607.745	2.110.000
Urbanismo	208.017.840	106.008.499	102.009.341
Habituação	440.704.150	437.295.989	3.408.161
Saneamento	689.850.565	628.948.882	60.901.683
Gestão Ambiental	959.577.605	532.606.680	426.970.925
Ciência e Tecnologia	447.614.865	428.696.022	18.918.843
Agricultura	364.188.313	231.398.200	132.790.113
Organização Agrária	29.205.173	24.444.235	4.760.938
Indústria	208.901.489	81.518.806	127.382.683
Comércio e Serviços	320.239.822	78.190.661	242.049.161
Comunicações	6.570.858	6.570.858	-----
Transporte	1.566.379.614	1.386.803.524	179.576.090
Desporto e Lazer	36.205.674	19.302.004	16.903.670
Encargos Especiais	5.837.505.036	5.837.505.036	-----
Reserva de Contingência	343.800.293	300.000	343.500.293
<b>TOTAL</b>	<b>80.373.868.770</b>	<b>51.315.324.814</b>	<b>29.058.543.956</b>

A perda líquida resultante da diferença entre os valores pagos e recebidos das transferências destinadas ao financiamento da educação básica (FUNDEB), no valor de R\$ 3.891.926.343, não consta no valor previsto para a Função Educação de 2019 (R\$7.870.662.211), devido à alteração da metodologia adotada pela STN a partir de 2013

Fonte: Lei n. 8.271/2018 (LOA, 2019, p. 11).

Considerando apenas os valores destinados para o Órgão Secretaria Estadual de Educação, encontramos distribuídos na Tabela 15 o total de R\$ 5,074 bilhões para as três Unidades Orçamentárias, sendo R\$ 4,807 bilhões para a Seeduc, R\$ 267,4 milhões para o Degase e R\$ 116,8 mil para o CEE-RJ:

Tabela 15 - Orçamento Estadual planejado por Órgão, Unidade Orçamentária e Programa de Trabalho

DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR ÓRGÃO, UNIDADE ORÇAMENTÁRIA E PROGRAMA DE TRABALHO					R\$ (1,00)
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	PROJETOS	ATIVIDADES	OPERAÇÕES ESPECIAIS	TOTAL
18000	Secretaria de Estado de Educação	243.896.687	4.829.370.313	1.535.000	5.074.802.000
18010	Secretaria de Estado de Educação	242.831.687	4.562.854.518	1.515.000	4.807.201.205
12.122.0002.0467	Despesas Obrigatórias de caráter Primário	----	----	1.515.000	1.515.000
12.122.0002.2010	Prestação de Serviços entre Órgãos Estaduais/ Aquis Combustível e Lubrificantes	----	470.000	----	470.000
12.122.0002.2016	Manut Ativid Operacionais / Administrativas	----	13.052.248	----	13.052.248
12.122.0002.2660	Pessoal e Encargos Sociais	----	206.973.251	----	206.973.251
12.122.0002.8021	Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública	----	8.549.056	----	8.549.056
12.122.0152.2033	Apoio Suplementar à Educação Básica	----	38.608.107	----	38.608.107
12.122.0152.2192	Apoio aos Serviços Educacionais	----	122.751.557	----	122.751.557
12.122.0152.2299	Fornecimento de Serviços de Utilidade Pública em Unidades Escolares	----	150.469.215	----	150.469.215
12.122.0152.5594	CONSTRUÇÃO DE QUADRA POLIESPORTIVA NO COLÉGIO MUNICIPAL DOLORES GARCIA RODRIGUEZ	150.000	----	----	150.000
12.122.0152.5607	REFORMA DO COLÉGIO ESTADUAL LUIZ GUIMARÃES	400.000	----	----	400.000
12.122.0152.5608	REFORMA DO COLÉGIO ESTADUAL SÃO CRISTÓVÃO	351.105	----	----	351.105
12.122.0300.2696	Valorização do Desenvolvimento Profissional	----	3.800.000	----	3.800.000
12.122.0301.1052	Ampliação da Educação Integral e Educação em Tempo Integral	46.428.000	----	----	46.428.000
12.122.0301.2318	Aprimoramento e Efetividade do Ensino Público	----	22.449.624	----	22.449.624
12.122.0301.2691	Avaliação do Sistema Educacional do ERJ	----	15.000.000	----	15.000.000
12.122.0301.2693	Correção do Fluxo Escolar	----	1.500.000	----	1.500.000
12.243.0152.2229	Oferta de Transporte Escolar	----	127.815.498	----	127.815.498
12.306.0152.2421	Oferta de Nutrição Escolar	----	291.159.536	----	291.159.536
12.361.0002.2030	Pess e Enc Sociais da Educ Básica - Ens Funda	----	854.977.742	----	854.977.742
12.362.0002.2070	Pessoal e Encargos Sociais da Educação Básica - Ensino Médio	----	2.249.064.935	----	2.249.064.935
12.362.0002.2270	Apoio à Educação Básica	----	119.625.720	----	119.625.720

Fonte: Lei n. 8.271/2018 (LOA, 2019, p. 240).

Observando detalhadamente a disposição dos Programas de Trabalho elencados, é possível perceber quais os montantes atribuídos às subfunções de governo, aos Programas de Governo e Ações Governamentais, considerando a distribuição das classificações das despesas demonstrada na Figura 35.

Figura 35 - Classificação do Programa de Trabalho

<b>XX.XXX.</b>	<b>12. XXX.</b>	<b>XXXX.XXXX.</b>	<b>X.X.XX.XX.XX.</b>	<b>XXX</b>
<b>Classificação Institucional</b>	<b>Classificação Funcional</b>	<b>Classificação Programática</b>	<b>Natureza da Despesa</b>	<b>Fonte de Recursos</b>
Órgão (2díg).	Função de Governo (2díg).	Programa de Governo (4díg).	Categoria Econômica (1díg).	Fonte de Recursos (3díg.)
Unidade Orçamentária (3díg)	Subfunção (3díg)	Ação Governamental (4díg)	Grupo da Despesa (1díg).	
			Modalidade de Aplicação (2díg).	
			Elemento da Despesa (2díg).	
			Subelemento (2díg.)	

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Em continuidade, a disposição do orçamento por Unidade Orçamentária apresentada no Tabela 16 evidencia, na LOA/2019, os orçamentos do Degase (UO 18020) e do CEE-RJ, (UO 18030) de forma discriminada.

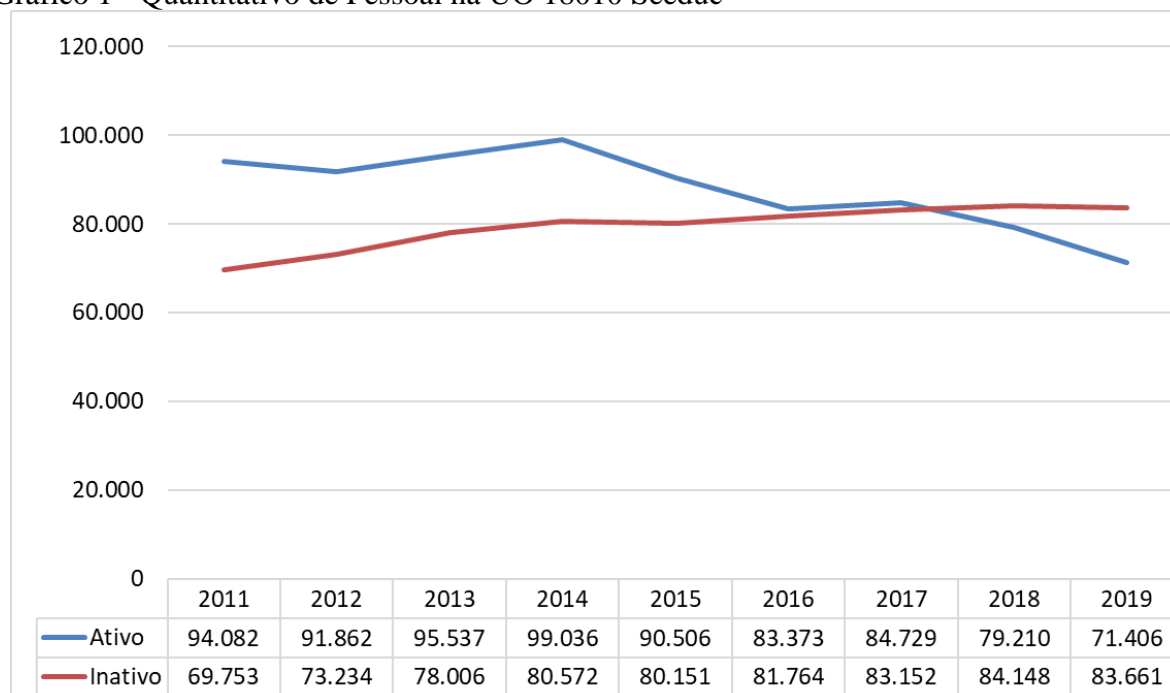
Tabela 16 - Orçamento Estadual planejado por Órgão, Unidade Orçamentária e Programa de Trabalho (parte2)

DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR ÓRGÃO, UNIDADE ORÇAMENTÁRIA E PROGRAMA DE TRABALHO					R\$ (1,00)
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	PROJETOS	ATIVIDADES	OPERAÇÕES ESPECIAIS	TOTAL
12.362.0152.2028	Suporte à Autonomia Financeira de Unidades Escolares	----	229.431.930	----	229.431.930
12.362.0301.2244	Incentivo à Conclusão do Ensino Médio - Renda Melhor Jovem	----	5.000	----	5.000
12.362.0303.1546	Ampliação da Rede e Melhoria da Infraestrutura	192.102.582	----	----	192.102.582
12.362.0303.1676	Reequipamento de Unidades Escolares	3.400.000	----	----	3.400.000
12.362.0303.2179	Aperfeiçoamento e Manutenção da Infraestrutura Tecnológica	----	33.849.994	----	33.849.994
12.367.0150.2313	Educação para Públicos Especiais	----	2.946.105	----	2.946.105
12.367.0150.2339	Educação para Pessoas com Deficiência	----	60.205.000	----	60.205.000
12.392.0301.2312	Realização de Atividades Extracurriculares	----	10.150.000	----	10.150.000
18020	Departamento Geral de Ações Socio-Educativas	1.065.000	266.399.113	20.000	267.484.113
12.122.0002.0467	Despesas Obrigatórias de caráter Primário	----	----	20.000	20.000
12.122.0002.2010	Prestação de Serviços entre Órgãos Estaduais/ Aquis Combustível e Lubrificantes	----	1.065.000	----	1.065.000
12.122.0002.2660	Pessoal e Encargos Sociais	----	171.333.599	----	171.333.599
12.122.0002.8021	Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública	----	2.000.000	----	2.000.000
12.243.0086.1023	Descentralização das Unidades de Atendimento Socioeducativo	1.065.000	----	----	1.065.000
12.243.0086.8190	Reequipamento das Unidades de Atendimento Socioeducativo	----	1.600.000	----	1.600.000
12.243.0086.8191	Manutenção das Unidades de Atendimento Socioeducativo	----	54.338.605	----	54.338.605
12.243.0087.8311	Qualificação do Servidor do Novo Degase	----	320.000	----	320.000
12.243.0088.8312	Oferta de Oportunidades para Profissionalização	----	431.909	----	431.909
12.243.0088.8313	Oferta de Atividades Culturais, Desportivas e de Lazer	----	90.000	----	90.000
12.243.0090.8302	Fornecimento de Refeição Preparada	----	35.050.000	----	35.050.000
12.243.0090.8303	Assistência à Saúde Integral do Adolescente em Conflito com a Lei	----	170.000	----	170.000
18030	Conselho Estadual de Educação	----	116.682	----	116.682
12.122.0002.8376	Manutenção do Conselho Estadual de Educação	----	116.682	----	116.682

Fonte: Lei n. 8.271/2018 (LOA, 2019, p. 241).

Em observância aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, a programação orçamentária também deve prever a necessidade de despesas de alocação orçamentária para o custeio das despesas com pessoal por Unidade Orçamentária. Assim, considerando o pessoal ativo e inativo da UO 18010 Seeduc, temos (Gráfico 1):

Gráfico 1 - Quantitativo de Pessoal na UO 18010 Seeduc



Fonte: Leis Orçamentárias Anuais (2015; 2016; 2017; 2018; 2019) e Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2020.

De forma clara, percebemos, então, um aumento significativo no número de aposentados e pensionistas de 19,94%, saindo de 69.753 (em 2011) para 83.661 (em 2019). Enquanto isso, o quadro de ativos reduziu de 94.082 (em 2011) para 71.406 (em 2019), ou seja, menos 24,10%.

Na sequência, apresenta-se a forma como o processo de compartilhamento do controle está presente em diversas iniciativas promovidas pelo sistema de controle externo no país, especialmente quanto às práticas de fiscalizações educacionais.

### 3.2 O processo de compartilhamento do controle denominado *Sharing Control*

Controle compartilhado, essa é a concepção do conceito de *sharing control*. O seu papel surge para dar vitalidade à legitimidade democrática contínua e inclusiva defendida por Iocken (2017, p.279), quando do pacto de partilha do controle que se contrapõe ao pacto de submissão, apontando para uma reinvenção no modo de controlar políticas públicas. Passa-se a operar um controle mais ampliado, orientado pela perspectiva da legitimidade por proximidade.

Assim, o *sharing control* se fundamenta, preocupado com o avanço de uma perspectiva dinâmica, em rede de interação entre Estado, os atores sociais e os objetivos da Constituição. Propõe ainda um controle ampliado que exige dos governantes não apenas a responsabilidade financeira, mas uma “Responsabilidade de Governo”, social, orçamentária e de resultados. Para

Iocken (2017), um controle democrático de exercício, que deve ser compartilhado com a sociedade.

Deleuze e Guatari (1996, p.85) entendem que esse sistema político moderno é “um todo global, unificado e unificante”. Refere-se a um conjunto de subsistemas justapostos, entendendo-se como órgãos imbricados e ordenados, mas que, de alguma forma, quando analisadas as decisões, revelam-se diferentes espécies de “compartimentações e de processos parciais” entre eles, prolongando-se uns nos outros. A autonomia destes órgãos de controle fortaleceria, por sua vez, a atuação e a capacidade de autogestão destes outros organismos. O Estado *lato sensu* serviria apenas como um grande coordenador.

Do mesmo modo, Aragão (2002) acrescenta que a despolitização de algumas funções estatais levaria ao que Chevallier (1989, p.177) chamou de "ruptura do monolitismo" para a adoção pela Administração Pública de um modelo “policêntrico”, ou seja, visto como coexistindo diferentes centros de decisão, assim como de responsabilidade. A passagem do Estado burguês tipicamente monoclássista para o Estado pluriclasse contemporâneo (com possibilidade de sufrágio universal, desenvolvimento de sindicatos, ações afirmativas, acesso democrático a cargos da Administração Pública etc) gerou o que Aragão (2002, p.135) denomina como Administração de natureza “plurifórmica e pluricêntrica”.

Quanto a esse aspecto Iocken (2017, p.279) esclarece que a crise de legitimidade, na formulação teórica de Rosanvallon (2011), corrói as políticas públicas e acaba por demandar uma imersão teórica que extrapola as mais tradicionais propostas de muitos organismos de controle da Administração Pública. Faz-se necessário ampliar os mecanismos de representatividade e trazer significado, a fim de adotar uma teoria dinâmica de legitimidade representativa, na qual a relação entre governantes e governados se transforma ao observarem a política e o social dentro do conceito de coexistência contraditória.

Compartilhar o controle necessariamente implica ser transparente com os dados, fatos e circunstâncias, sendo possível os seguintes tipos de transparência, conforme Quadro 36:

Quadro 36 - Modelos de Transparências

Tipo	Descrição	Instrumentos e ferramentas de políticas públicas	Exemplos
<b>Reativa (passiva)</b>	Direito de acesso do cidadão à informação pública gerada pelo governo, e que lhe permita conhecer as ações governamentais. Permite o controle social. Exige a existência de normas que garantam e regulem esses direitos.	Lei de Acesso à Informação	<a href="https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo">https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo</a> (Portal de acesso a processos, prestações de contas, consultas, súmulas, deliberações, editais e pesquisas textuais do TCE-RJ).

Quadro 36 - Modelos de Transparências

Tipo	Descrição	Instrumentos e ferramentas de políticas públicas	Exemplos
<b>Ativa (Proativa)</b>	Órgãos da Administração Pública devem disponibilizar, permanentemente e principalmente através de seus sites web, informações básicas e relevantes, de forma clara, sobre a estrutura organizacional, funções de governo, poderes, funcionários, contratados, receitas e despesas, quanto ao fornecimento de bens, prestação de serviços, consultoria e outros. Baseada no princípio da publicidade.	Portal da Transparência	<a href="http://www.portaltransparencia.gov.br/localidades">http://www.portaltransparencia.gov.br/localidades</a> (Portal da Transparência da CGU)
<b>Focalizada</b>	Informações específicas são fornecidas, a fim de atender necessidades de um público também específico. Divulgada pelo governo ou solicitado pelo governo e / ou cidadania. Focada em suprimir riscos, resolver problemas específicos de interesse público ou promover reformas estruturais. Às vezes, o problema pode ser a má qualidade dos bens ou serviços e, em outros casos, pode ser a ausência de informações confiáveis para tomar decisões.	Portal de Transparência focalizada	<a href="http://www.fnnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos">http://www.fnnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos</a> (Informa o número de matrículas das redes de ensino, valor anual por aluno estimado para cada ente público). <a href="https://www.fnnde.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/area-para-gestores/consultas">https://www.fnnde.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/area-para-gestores/consultas</a> (Informa o repasse e a arrecadação bruta do Salário-Educação por ente público). <a href="https://www.fnnde.gov.br/index.php/component/k2/itemlist/category/293?Itemid=1300">https://www.fnnde.gov.br/index.php/component/k2/itemlist/category/293?Itemid=1300</a> (Instituições conveniadas e alunos considerados pelo Fundeb) <a href="https://www.fnnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar">https://www.fnnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar</a> (Acesso ao Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE)
<b>Colaborativa</b>	Considerada o estágio após à transparência proativa, possibilitada em razão dos avanços tecnológicos, da capacidade de armazenamento e trabalho colaborativo de redes. O problema não é mais o acesso à informação ou como ela é fornecida. O problema (desafio) agora reside no processamento, análise e inovação no uso destas informações.	Portal de Dados Abertos, Dashboards e ferramentas de visualização de dados.	<a href="http://www.governoaberto.rj.gov.br/">http://www.governoaberto.rj.gov.br/</a> (Peças Orçamentárias, Contratos, Receitas e Despesas do Estado do Rio de Janeiro). <a href="https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil">https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil</a> (Para o cidadão e o especialista). <a href="http://riotransparente.rio.rj.gov.br/#">http://riotransparente.rio.rj.gov.br/#</a> (Portal de dados Abertos do município do Rio de Janeiro).

Fonte: Adaptado pela autora, com base em OEA, p.9.

Mas, e o que esperar dos governantes? Como dar voz aos interesses daqueles que devem ser defendidos? Como validar aquilo que foi prometido como política finalística, em detrimento do que efetivamente foi promovido pelos escolhidos do povo? Questionamentos como estes provocam e tensionam o conceito de democracia.

Sobre estes aspectos a Organização dos Estados Americanos (OEA) desenvolveu o conceito (Figura 36) interrelacionado de co-criação, co-produção, orçamentos e inovações abertas e contratações inteligentes (também denominados *smart contracts*) a tantos outros temas “compartilháveis”. A legitimidade dos governantes encontra-se fragilizada e alcança



contornos próprios, reflexo do fluxo dialógico da informação. Não há mais como pensar em coletivo se não houver informação acessível para todos e que digam respeito a todos. Aspirações democráticas demandam políticas públicas controladas por todos.

Figura 36 - Ferramentas de compartilhamento



Fonte: OEA, 2015, p.12.

Sobre o tema “governos abertos”, peça importante para o modelo de controle compartilhado que se pretende, em razão especial da disponibilização de bases de dados interligadas e integradas, permitindo conceber diagnósticos e levantamentos mais robustos. A OEA (2015, p. 17) apresentou a Figura 37 - *Principios del GA*, por meio do pesquisador César Nicandro Cruz-Rubio, de forma bastante didática, que contempla os grandes vértices das relações de governança: a transparência, a prestação de contas e a participação e colaboração.

Figura 37 - *Principios del Gobierno Abierto*



Fonte: OEA, 2015, p.17.

Assim, as ações e políticas públicas inseridas no modelo de governo aberto são consequência da agregação entre estratégias, mecanismos e ferramentas de transparência, participação e colaboração nas fases da agenda pública (formulação, implementação e avaliação). Segundo Osimo (2011), com o acesso à ferramentas de tecnologia, o processo de elaboração de políticas públicas passou a ser mais complexo do que nunca, por meio de formuladores baseados na governança passou-se a buscar:

- Detectar e entender problemas antes que eles sejam insolúveis
- Gerar uma alta participação dos cidadãos no desenvolvimento de políticas
- Identificar “boas ideias” e soluções inovadoras para atenção a problemas persistentes
- Reduzir a incerteza sobre possíveis impactos políticos
- Certifique-se de pensar a longo prazo
- Promover mudança de comportamento e consumo
- Gerenciar crises e incertezas
- Mude de conversas para ação
- Detectar não conformidades através de maior transparência
- Compreender o impacto das políticas

Assim, dentro de um mesmo governo reconhecem-se iniciativas distintas que podem atingir níveis de “maturidade” distintos, a depender do contexto de implementação de cada política pública, encarando o processo de transparência de forma passiva, ativa e colaborativa; por meio de participação do cidadão que informa, consulta, delega, denuncia e empodera; além de regras claras de *accountability*, enquanto processo de prestação de contas e responsabilização.

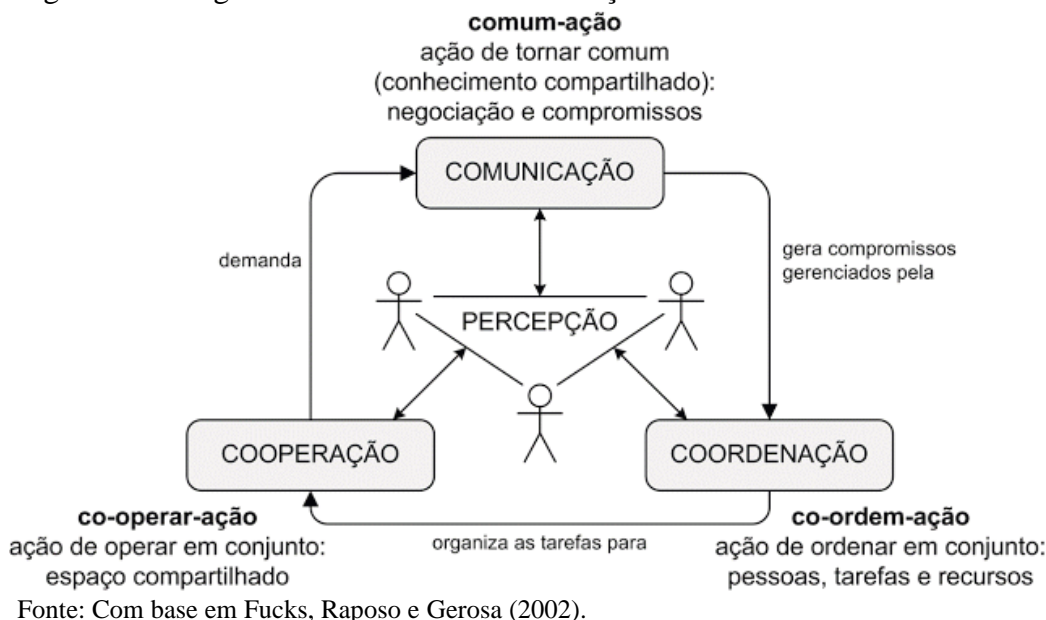
Observa-se, oportunamente, frente à essa maturidade governamental desejada que a integração das bases de dados federal, estaduais, distrital e municipais favorece o exercício do controle por qualquer das instâncias e poderes, quanto ao planejamento e execução das políticas públicas. A visão sistêmica dos objetos auditados permite evoluir na definição dos riscos e verificação de possíveis conluios ou mesmo práticas danosas recorrentes em regiões ou localidades distintas, por vezes insistida pela própria empresa ou pelos mesmos sócios, sendo que em empresas distintas. Muda-se apenas a razão social, mantendo quase que integralmente o quadro societário e o registro da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE<sup>53</sup>).

---

<sup>53</sup> CNAE diz respeito à numeração estabelecida pela Receita Federal que define em quais áreas de atuação determinada empresa pode operar. O código 8511-2, por exemplo, traz a descrição das atividades relacionadas à Educação Infantil: Creche; Creche - Ensino de Libras; Creche; Ensino Especial; Pré-Escola; Pré-Escola, Ensino de Libras; Pré-Escola, Ensino Especial; Educação Pré-Escolar; Educação Pré-Escolar Especial; Ensino Pré-Escolar; Ensino Pré-Escolar Especial; Ensino Pré-Escolar Público ou Particular e Escola de Ensino Pré-Escolar Especial. Para saber mais classificações relacionadas às atividades ligadas à Educação, acesse: [https://cnae.ibge.gov.br/?option=com\\_cnae&view=atividades&Itemid=6160&tipo=cnae&chave=educa%C3%A7%C3%A3o&versao\\_classe=&versao\\_subclasse=](https://cnae.ibge.gov.br/?option=com_cnae&view=atividades&Itemid=6160&tipo=cnae&chave=educa%C3%A7%C3%A3o&versao_classe=&versao_subclasse=)

Assim, a “combinação entre instrumentos de cooperação, coordenação e comunicação permitiria promover aos usuários do sistema a existência de uma colaboração” em ambiente com a presença simultânea desses três aspectos no conjunto (Figura 38) (BRITO, 2007, p.38).

Figura 38 - Diagrama do Modelo de Colaboração dos 3C



O modelo de colaboração 3C encontra-se fundamentado na concepção de que precisará, para colaborar, exercer três atividades principais: comunicar, coordenar e cooperar, conforme pode ser observado no diagrama da Figura 26. A comunicação, em um grupo de trabalho, envolve a negociação de compromissos e conhecimento. Através da coordenação, o grupo lida com conflitos e se organiza de maneira a evitar que os esforços de comunicação e de cooperação sejam perdidos. A cooperação é a operação conjunta dos membros do grupo em um espaço compartilhado. Assim, através da percepção o indivíduo obtém *feedback* de suas ações e *feedthrough* das ações de seus colegas (GEROSA; FUKS; LUCENA, 2003).

Iocken (2017, p. 245) descreve como uma caixa de ferramentas as ideias centrais que tornam possíveis o “modelo de responsabilidade de governo e a consolidação democrática dos Tribunais de Contas sob a racionalidade do *sharing control*”, apontando contornos baseados em características:

- a) Reforço da autonomia e independência do órgão de controle, pela legitimidade de exercício da instituição, amparada na percepção de justiça das suas decisões pela sociedade. A percepção de legitimidade institucional decorre não só das experiências pessoais, mas também das experiências compartilhadas com outros cidadãos. A sensação da qualidade da justiça procedimental constitui um dos fatores centrais para o reconhecimento dessas instituições.
- b) A busca pelo reconhecimento institucional pelo caráter imparcial e objetivo dos julgadores. Os critérios de composição das instâncias deliberativas dos Tribunais de Contas devem reforçar a sua posição de instituição contrademocrática, ou seja, regida

por uma lógica distinta da regra da escolha pela maioria. Um dos aspectos mais sensíveis do desenho institucional dos Tribunais de Contas refere-se ao critério de escolha de seus julgadores e de composição de sua instância deliberativa, fragilizando o seu reconhecimento como o de uma instituição neutral de democracia indireta.

c) Superar a premissa de que o indivíduo é motivado exclusivamente pelo atendimento ao interesse individual revitaliza o papel dos atores institucionais para estimular o senso de responsabilidade individual e da ação coletiva.

d) A ênfase nas políticas públicas. A atenção deve estar direcionada para os resultados, e não para a eficiência dos procedimentos. A utilização dos recursos públicos para alcançar o que de fato importa para a construção de uma sociedade do bem-estar ético sustentável. A discussão entre meios e fins não pode ser permeada pela falsa dicotomia entre opções políticas e políticas públicas. Atualmente, os assuntos gerenciais e técnicos comandam a racionalidade da administração pública, que deve avançar para compreender as escolhas políticas como inseridas no contexto das políticas públicas.

e) Capacidade para dialogar entre as esferas federativas, o local, o regional e o nacional. No sistema brasileiro, os Tribunais de Contas possuem a expertise e a competência para julgar as contas dos 5.570 Municípios, dos 27 Estados e do Distrito Federal e da União. No entanto, hoje, o diálogo entre essas esferas no julgamento das contas ainda é restrito ou simplesmente inexistente. No sistema atual, com base no âmbito da jurisdição dos 34 Tribunais de Contas, verifica-se que em quase todos os Estados seria possível que o órgão de controle conseguisse estabelecer um diálogo entre a esfera estadual e a municipal. A dificuldade seria maior quando se buscasse alinhar o discurso com a esfera federal, já que o Tribunal de Contas da União é específico para o controle das contas em âmbito federal.

f) O reconhecimento da particularidade. Cada município apresenta uma realidade distinta, com as especificidades decorrentes de sua história, da sua geografia, do seu arranjo social, dentre outras variáveis. Tais questões devem ser consideradas no mapeamento das políticas públicas. O exercício da legitimidade por proximidade pressupõe a ampliação da maneira de exercer a competência, conjugando experiências e expertises, de modo que a pluralidade de interesses dos indivíduos e dos seus grupos seja considerada pelas instituições de controle. A percepção do mundo concreto deve estar presente nos julgamentos.

g) A avaliação tanto da responsabilidade financeira como da responsabilidade de governo. No que se refere à responsabilidade de governo, o enfoque da avaliação deve ser ampliado para além da prestação de contas relativa ao passado, pois é preciso também considerar a responsabilidade de futuro, ou seja, o compromisso assumido nas urnas. Nessa hipótese, o controle não estará exercendo uma competência de natureza sancionatória, mas sim oferecendo uma resposta institucional à sociedade, ou seja, estará reforçando seu laço de legitimidade com os representados.

h) A superação da visão restrita em relação aos problemas sociais. Há uma multiplicidade de fenômenos que desafiam as visões tradicionais da ação pública: aumento e diversificação de atores envolvidos nas políticas públicas; segmentação, fragmentação e descentralização do Estado, enfraquecendo as fronteiras entre público e privado; crescente importância dos atores "transnacionais"; e complexidade, cada vez maior, dos sistemas de decisões públicas, sobretudo devido à crescente interdependência dos sistemas de informações. Esse também é o grande desafio do controle da responsabilidade de governo, que busca superar os obstáculos que impedem uma visão mais ampla das demandas sociais.

i) A superação da visão restrita em relação à aquisição do conhecimento. O diálogo constante entre o conhecimento adquirido pela experiência e o conhecimento racional teórico, isto é, a integração entre teoria e prática, reconhecendo o papel da experiência subjetiva na vida humana.

j) A inclusão dos Tribunais de Contas como atores relevantes na rede de políticas públicas. O primeiro ponto a ser considerado decorre da própria característica intrínseca ao conceito de rede, advinda das novas formas de articulação entre os grupos sociais, ou seja, dos novos mecanismos pelos quais as redes interagem. Assim, os órgãos de controle, além de participarem da rede, devem identificar e estabelecer conexão com outros atores para que possam atuar na interface de diferentes redes, ampliando as dimensões de sua atividade. O segundo ponto se dá pela construção de um espaço que possibilite o diagnóstico dos problemas e a construção de soluções que

conduzam à decisão política. As redes constituem locais nos quais se estabelece o sentido da política pública.

k) A inclusão de mecanismos de mensuração de estímulo à participação cidadã. Cabe ao controle identificar e avaliar os mecanismos utilizados, sobretudo pelo governo local, para estimular o debate público, seja para diagnosticar os problemas que afligem a sociedade, seja para apresentar soluções conjuntas. Não se trata, contudo, de uma participação formal, mas sim, de buscar oferecer instrumentos de participação autônoma e consciente pelos atores sociais.

l) A legibilidade e transparência dos pareceres emitidos pelos Tribunais de Contas. (IOCKEN, 2017, P.245-248).

Em conformidade com as estratégias de *sharing control*, o processo de *accountability* educacional se fundamenta, baseado na rede de controle e nas articulações possíveis, em busca de objetivos comuns, como, por exemplo, o atendimento dos alunos e o seu próprio aprendizado.

A compreensão das questões educacionais adquire, por sua vez, novos formatos em torno de modelos pré-concebidos e em referência a boas práticas e prestações de contas que ultrapassam o aspecto contábil das contas. Busca-se uma observância aos resultados, enquanto que a responsabilização é concebida de fora para dentro (dever de prestar contas) e de dentro para fora (responsividade), avaliados não mais por uma única instância de controle da aplicação dos gastos públicos, mas também pelos seus valores e entregas postos à disposição de estruturas múltiplas de controle (externo, interno e social). Articulações em toda a rede de controle e com diferentes atores e elementos que a integram, passaram a incluir, como parte das fiscalizações das políticas educacionais em curso, inéditas formas de avaliação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão e aplicação de recursos públicos em larga escala.

Chaise (2017) ao retomar o conceito adotado pelos Tribunais de Contas quanto à avaliação de desempenho, aponta para um caráter novo de avaliação das suas próprias políticas públicas, por meio do Relatório de Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil realizado em função do Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC) em 2013. A primeira tentativa de organização de um processo autoavaliativo que “englobou 28 Tribunais de Contas dos Estados, Municípios e Distrito Federal, representando 85% dos Tribunais existentes” (CHAISE, 2017, P.16). A respeito da educação, a Atricon concebeu ainda o “MMDTC/QATC-26 - Fiscalização da educação”, indicador de desempenho dos TCs para aferir suas atuações na fiscalização da política pública educacional, constituindo-se instrumento de avaliação relacionado ao MMD-TC vinculado ao Projeto Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), conforme segue na Figura 39:

Figura 39 - Avaliação do MMD-TC/QATC-26 - Fiscalização da educação

QATC-26	FISCALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO	2
Item	Dimensões a serem avaliadas	
<b>26.1</b>	<b>Planejamento da fiscalização</b> <b>O Tribunal:</b>	<b>2</b>
26.1.1	Estabelece, em seu plano estratégico, que o controle externo da aplicação de recursos públicos destinados à educação deverá ser priorizado no plano anual de fiscalização, especialmente quanto à verificação do cumprimento tempestivo das metas e estratégias fixadas no PNE.	
26.1.2	Elabora plano anual de fiscalização específico para a área da educação, detalhando as ações a serem desenvolvidas, as metas, as estratégias e os indicadores de resultado.	
26.1.3	Considera, como critério para a seleção dos jurisdicionados a serem fiscalizados, o risco de não atingimento das metas e estratégias educacionais nos termos e prazos definidos legalmente.	
26.1.4	Capacita seus servidores, de forma continuada, para a operacionalização do plano anual de fiscalização da área de educação.	
26.1.5	Dispõe de ferramentas eletrônicas que viabilizam o acompanhamento das despesas e a análise de dados oficiais ou de caráter público da educação.	
26.1.6	Promove levantamentos periódicos acerca da qualidade e demais indicadores educacionais, bem como dos dados sobre a execução orçamentária e financeira dos recursos destinados à educação, para subsidiar o planejamento de sua atuação.	
26.1.7	Divulga os resultados das suas fiscalizações relacionadas ao PNE em publicações especializadas e/ou na internet.	
26.1.8	Utiliza ferramentas de TI que permitem ao cidadão acompanhar, pela internet, os gastos com educação, as ações e programas de governo, bem como os resultados das metas e estratégias do PNE.	
26.1.9	Inclui a temática educação em tópico específico do relatório das contas anuais de Governo, com análise comparativa dos gastos e dos resultados efetivos (a exemplo da qualidade do ensino – Ideb – e dos serviços – alimentação escolar, estrutura física, transporte escolar).	
26.1.10	Desenvolve ações de controle para assegurar o funcionamento regular e autônomo dos conselhos de acompanhamento e controle social da área de educação.	
26.1.11	Promove encontro nas escolas, estimula o controle social e formação cidadã dos alunos, professores e pais de alunos, fomenta a colaboração das comunidades escolares para que sejam parceiras no processo de melhoria do ensino e fiscais da boa gestão.	
26.1.12	Fomenta encontros de formação técnica destinados a membros de Conselhos de Educação e do Fundeb e a gestores escolares visando à melhoria dos gastos e da prestação de contas dos recursos transferidos às escolas.	
<b>26.2</b>	<b>Fiscalização orçamentária e financeira dos recursos da educação.</b> <b>O Tribunal:</b>	<b>3</b>
26.2.1	Examina os planos de educação, o plano plurianual, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais, com a finalidade de verificar se estão sendo consignadas dotações orçamentárias que permitam executar as metas e estratégias da educação.	
26.2.2	Fiscaliza o cumprimento, pelos jurisdicionados, dos percentuais de gastos mínimos com ensino previstos na Constituição Federal.	
26.2.3	Fiscaliza a observância, pelos jurisdicionados, das normas relativas ao Fundeb e ao salário-educação, especialmente as relativas a vinculações de gastos.	
26.2.4	Fiscaliza as transferências constitucionais e voluntárias da União e dos Estados aos municípios.	
26.2.5	Fiscaliza licitações e contratos relativos à educação especialmente quanto à vinculação a sua finalidade.	
<b>26.3</b>	<b>Fiscalização operacional e programática dos recursos da educação</b> <b>O Tribunal:</b>	<b>2</b>
26.3.1	Realizou pelo menos uma auditoria operacional na área de educação nos últimos dois anos.	
26.3.2	Fiscaliza, de modo sistemático e periódico, os principais programas afetos à infraestrutura e aos recursos pedagógicos, dentre aqueles relacionados na Diretriz 11 da Resolução Atricon 3/2015.	
26.3.3	Exerce o controle preventivo e concomitante dos recursos da educação, abrangendo o acompanhamento e o monitoramento do cumprimento das metas e estratégias parciais e finais dos planos de educação.	
26.3.4	Expede alertas regularmente aos jurisdicionados em risco de não alcance das metas previstas nos planos de educação.	
26.3.5	Fiscaliza e exige a correta e tempestiva alimentação das informações no SIOPE pelos jurisdicionados.	
26.3.6	Operacionaliza regularmente o sistema para validação automática de dados constante do SIOPE – Módulo Controle Externo (MCE).	
26.3.7	Fiscaliza os atos de admissão de pessoal, sobretudo as admissões temporárias, à luz da estratégia 18.1 do PNE.	
26.3.8	Formaliza, quando necessário, termos de ajustamento de gestão ou instrumento similar com os jurisdicionados, visando ao acesso à educação básica obrigatória com o padrão mínimo de qualidade previsto na Constituição Federal.	
<b>26.4</b>	<b>Fiscalização dos Planos de Educação</b> <b>O Tribunal:</b>	<b>2</b>
26.4.1	Desenvolve ações destinadas a promover a elaboração dos planos de educação pelos jurisdicionados.	
26.4.2	Fiscaliza a execução dos planos de educação, de modo a zelar pelo cumprimento das metas e estratégias fixadas.	
26.4.3	Acompanha a instituição e o funcionamento das instâncias colegiadas previstas no PNE.	
26.4.4	Fiscaliza a garantia do direito à educação básica, especialmente quanto ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais.	
26.4.5	Fiscaliza as ações relacionadas à meta voltada à valorização dos profissionais de educação.	
26.4.6	Fiscaliza as ações relacionadas à meta voltada ao acesso e à qualidade do ensino superior.	
26.4.7	Fiscaliza as ações relacionadas à meta voltada à efetivação da gestão democrática da educação.	

Fonte: TCE-SC, 2019, p.42.

Conforme se observa, as dimensões das avaliações promovidas no âmbito dos Tribunais de Contas envolvem a verificação dos atos praticados quanto ao “Planejamento da fiscalização”, à “Fiscalização orçamentária e financeira dos recursos da educação”, à “Fiscalização operacional e programática dos recursos da educação” e à “Fiscalização dos Planos de Educação”. Sobre estas avaliações promovidas no TCE-RJ, sob o Código de Manifestação<sup>54</sup> n. 166.021.880.083, a Ouvidoria da instituição se manifestou, em atenção ao Pedido de Acesso à Informação que deu origem à manifestação em referência, autuado sob o Documento TCE/RJ nº 005.604-2/16:

A Secretaria Geral de Planejamento, em parecer de fls. 12/14, informou que este Tribunal aderiu ao Projeto Marco de Medição do Desempenho - Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (MMD-QATC) apenas em sua segunda versão, ou seja, a partir de 2015. Dessa forma, esta Casa de Contas não dispõe de informações relativas aos anos de 2013 e 2014 (primeira versão).

O Gabinete da Presidência desta Corte, à fl. 16, concluiu o seguinte:  
(...) Todavia, quanto ao pedido de acesso ao “Relatório Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil - QATC”, tenho a informar que a ATRICON, por intermédio do Ofício Circular nº 00007-SSA/2016, firmou entendimento no sentido de que o relatório MMD-TC, um extenso diagnóstico sobre as forças e fragilidades dessas instituições, com amplo suporte em evidências, não se insere no conceito de ato administrativo com implicações orçamentárias, patrimoniais ou financeiras. Pois, constitui-se em ato interno que objetiva subsidiar o planejamento estratégico dos Tribunais de Contas e por conter informações sensíveis, sua divulgação traz o risco de comprometer as investigações e fiscalizações em andamento no âmbito dos Tribunais de Contas, razão pela qual merecer ser indeferido, com fundamento na exceção prevista no inciso VIII do artigo 23 da Lei de Acesso à Informação.

Dessa forma, até a conclusão desta pesquisa, não estavam disponibilizadas no portal do TCE-RJ as circunstâncias internas para a avaliação realizada via MMD-TC quanto ao planejamento e fiscalização da educação. No entanto, mediante busca ampla na rede, encontrou-se (Figura 40) o seguinte arquivo “MMD\_QATC\_2017 \_TCE-RJ\_1.03\_Planilha de Coleta.pdf”, com a disposição de respostas para os quesitos da educação, referentes aos exercícios 2015 e 2017, distribuídas conforme abaixo:

---

<sup>54</sup> Disponível em: <http://tce.rj.gov.br/documents/10180/38665608/oficio.166.021.880.083.guilherme.brand%C3%A3o.docx>

Figura 40 - Quesitos MMD-TC da Educação (2015 e 2017)

Itens	Crítérios de avaliação	Orientações para evidênciação	Crítérios de pontuação	Unid. Responsável	O TC atende? (Sim ou Não)
26.1	Planejamento da fiscalização O Tribunal:				
26.1.1	Estabelece, em seu plano estratégico, que o controle externo da aplicação de recursos públicos destinados à educação deverá ser priorizado no plano anual de fiscalização, especialmente quanto à verificação do cumprimento tempestivo das metas e estratégias fixadas no PNE	Plano Estratégico do TC	Pontuação = 4: todos os critérios são cumpridos Pontuação = 3: nove critérios são cumpridos Pontuação = 2: seis critérios são cumpridos Pontuação = 1: três critérios são cumpridos Pontuação = 0: menos de três critérios são cumpridos	SGE	Não
26.1.2	Elabora plano anual de fiscalização específico para a área da educação, detalhando as ações a serem desenvolvidas, as metas, as estratégias e os indicadores de resultado	Plano anual de fiscalização específico da educação		SGE	Não
26.1.3	Considera, como critério para a seleção dos jurisdicionados a serem fiscalizados, o risco de não atingimento das metas e estratégias educacionais nos termos e prazos definidos legalmente	Matriz de risco de planejamento da fiscalização		SGE	Não
26.1.4	Capacita seus servidores, de forma continuada, para a operacionalização do plano anual de fiscalização da área de educação	Plano de capacitação		SGE	Não
26.1.5	Dispõe de ferramentas eletrônicas que viabilizam o acompanhamento das despesas e a análise de dados oficiais ou de caráter público da educação	Ferramentas eletrônicas		SGE	Não
26.1.6	Promove levantamentos periódicos acerca da qualidade e demais indicadores educacionais, bem como dos dados sobre a execução orçamentária e financeira dos recursos destinados à educação, para subsidiar o planejamento de sua atuação	Relatório de acompanhamento dos dados da execução orçamentária e financeira e dos indicadores educacionais		SGE	Não
26.1.7	Divulga os resultados das suas fiscalizações relacionadas ao PNE em publicações especializadas e/ou na internet	Site ou publicações.		SGE	Não
26.1.8	Utiliza ferramentas de TI que permitem ao cidadão acompanhar, pela internet, os gastos com educação, as ações e programas de governo, bem como os resultados das metas e estratégias do PNE	Site		SGE	Não
26.1.9	Inclui a temática educação em tópico específico do relatório das contas anuais de Governo, com análise comparativa dos gastos e dos resultados efetivos (a exemplo da qualidade do ensino – Ideb – e dos serviços – alimentação escolar, estrutura física, transporte escolar)	Relatório de contas de governo		SGE	Sim
26.1.10	Desenvolve ações de controle para assegurar o funcionamento regular e autônomo dos conselhos de acompanhamento e controle social da área de educação	Comprovação de atuação no fomento ao controle social da educação por conselhos. Processo de fiscalização		SGE	Não
26.1.11	Promove encontro nas escolas, estimula o controle social e formação cidadã dos alunos, professores e pais de alunos, fomenta a colaboração das comunidades escolares para que sejam parceiras no processo de melhoria do ensino e fiscais da boa gestão	Comprovação de atuação nas escolas ou campanhas para fomento da participação no controle social		SGE	Não
26.1.12	Fomenta encontros de formação técnica destinados a membros de Conselhos de Educação e do Fundeb e a gestores escolares visando à melhoria dos gastos e da prestação de contas dos recursos transferidos às escolas	Comprovação de capacitação ou encontro técnico voltado para membros de conselho ou gestores escolares		SGE	Sim



26.2		Fiscalização orçamentária e financeira dos recursos da educação. O Tribunal:			
26.2.1	Examina os planos de educação, o plano plurianual, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais, com a finalidade de verificar se estão sendo consignadas dotações orçamentárias que permitam executar as metas e estratégias da educação	Processos de fiscalização resultantes da análise de risco	Pontuação = 4: todos os critérios são cumpridos Pontuação = 3: quatro critérios são cumpridos Pontuação = 2: dois critérios são cumpridos Pontuação = 1: um critério é cumprido Pontuação = 0: nenhum critério é cumprido	SGE	Não
26.2.2	Fiscaliza o cumprimento, pelos jurisdicionados, dos percentuais de gastos mínimos com ensino previstos na Constituição Federal	Processo de fiscalização ou processo de contas de governo		SGE	Sim
26.2.3	Fiscaliza a observância, pelos jurisdicionados, das normas relativas ao Fundeb e ao salário-educação, especialmente as relativas a vinculações de gastos	Processo de fiscalização ou processo de contas de governo		SGE	Sim
26.2.4	Fiscaliza as transferências constitucionais e voluntárias da União e dos Estados aos Municípios	Processos de fiscalização resultantes da análise de risco		SGE	Não
26.2.5	Fiscaliza licitações e contratos relativos à educação especialmente quanto à vinculação a sua finalidade	Processos de fiscalização resultantes da análise de risco		SGE	Sim
26.3	Fiscalização operacional e programática dos recursos da educação O Tribunal:				
26.3.1	Realizou pelo menos uma auditoria operacional na área de educação nos últimos dois anos	Relatório de auditoria operacional na área de educação	SGE	Não	
26.3.2	Fiscaliza, de modo sistemático e periódico, os principais programas afetos à infraestrutura e aos recursos pedagógicos, dentre aqueles relacionados na Diretriz 11 da Resolução Atricon 3/2015	Processos de fiscalização resultantes da análise de risco	Pontuação = 4: Todos os critérios são cumpridos Pontuação = 3: seis critérios são cumpridos Pontuação = 2: quatro critérios são cumpridos Pontuação = 1: dois critérios são cumpridos Pontuação = 0: menos de dois critérios são cumpridos	SGE	Não
26.3.3	Exerce o controle preventivo e concomitante dos recursos da educação, abrangendo o acompanhamento e o monitoramento do cumprimento das metas e estratégias parciais e finais dos planos de educação	Processos de fiscalização resultantes da análise de risco		SGE	Não
26.3.4	Expede alertas regularmente aos jurisdicionados em risco de não alcance das metas previstas nos planos de educação	Decisões do TC		SGE	Não
26.3.5	Fiscaliza e exige a correta e tempestiva alimentação das informações no SIOPE pelos jurisdicionados	Processos de fiscalização resultantes da análise de risco		SGE	Não
26.3.6	Operacionaliza regularmente o sistema para validação automática de dados constante do SIOPE – Módulo Controle Externo (MCE)	SIOPE		SGE	NA/SC
26.3.7	Fiscaliza os atos de admissão de pessoal, sobretudo as admissões temporárias, à luz da estratégia 18.1 do PNE.			SGE	Não
26.3.8	Formaliza, quando necessário, termos de ajustamento de gestão ou instrumento similar com os jurisdicionados, visando o acesso à educação básica obrigatória com o padrão mínimo de qualidade previsto na Constituição Federal	Termo de ajustamento de gestão ou instrumento similar		SGE	Não
26.4		Fiscalização dos Planos de Educação O Tribunal:			
26.4.1	Desenvolve ações destinadas a promover a elaboração dos planos de educação pelos jurisdicionados	Documento que comprove a realização das ações (reuniões, palestras, ofícios)	Pontuação = 4: todos os critérios são cumpridos Pontuação = 3: cinco critérios são cumpridos Pontuação = 2: três critérios são cumpridos Pontuação = 1: um critério é cumprido Pontuação = 0: nenhum critério é cumprido	SGE	Não
26.4.2	Fiscaliza a execução dos planos de educação, de modo a zelar pelo cumprimento das metas e estratégias fixadas	Processos de fiscalização resultantes da análise de risco		SGE	Não
26.4.3	Acompanha a instituição e o funcionamento das instâncias colegiadas previstas no PNE	Documento que comprove a realização do acompanhamento		SGE	Não
26.4.4	Fiscaliza a garantia do direito à educação básica, especialmente quanto ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais	Processos de fiscalização resultantes da análise de risco		SGE	Não
26.4.5	Fiscaliza as ações relacionadas à meta voltada à valorização dos profissionais de educação	Processos de fiscalização resultantes da análise de risco		SGE	Não
26.4.6	Fiscaliza as ações relacionadas à meta voltada ao acesso e à qualidade do ensino superior	Processos de fiscalização resultantes da análise de risco		SGE	Não
26.4.7	Fiscaliza as ações relacionadas à meta voltada à efetivação da gestão democrática da educação	Processos de fiscalização resultantes da análise de risco		SGE	Não

Como é possível notar, a avaliação do MMD-TC não demonstrou um cenário positivo de atuação deste órgão, em relação aos modelos praticados pelos demais Tribunais, visto que para diversos campos a resposta foi não. Apenas os itens 26.1.9 (que trata sobre a existência de um capítulo sobre Educação nos processos de Contas de Governo), 26.1.12 (se fomenta encontros temáticos), 26.2.2 (se fiscaliza o cumprimento do limite mínimo constitucional), 26.2.3 (se acompanha o cumprimento legal das fontes de recursos vinculadas - Fundeb, Salário Educação etc) e 26.2.5 (se fiscaliza os contratos e licitações da educação) apresentaram um posicionamento positivo em relação aos critérios de avaliação. Depreende-se, da prática louvável iniciada pela Atricon, que ainda há carência sobre as possíveis consequências e orientações sobre o que fazer, em caso de desvirtuamento dos atendimentos aos quesitos avaliados para cada um dos Tribunais de Contas participantes.

De modo geral, o documento apresenta ainda o resultado completo para todos os demais critérios avaliativos, conforme evidencia a Tabela 17.

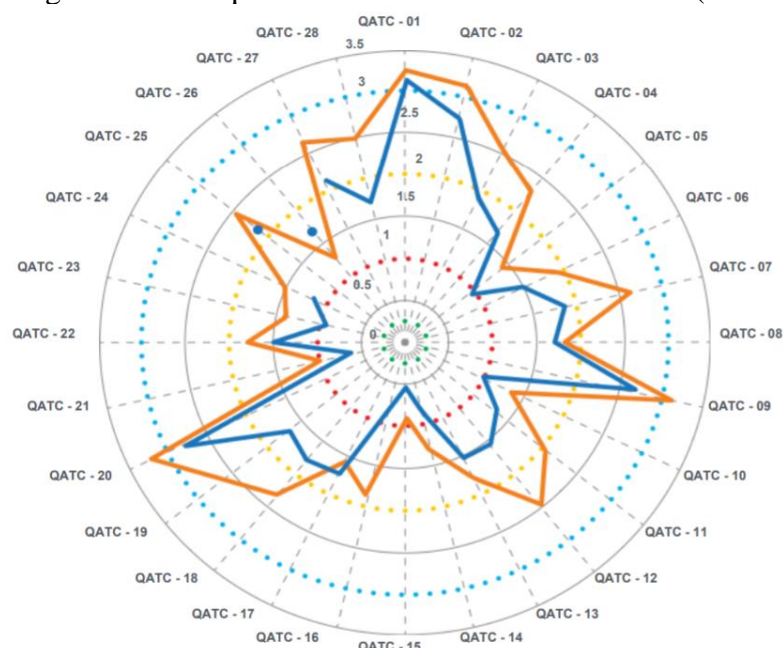
Tabela 17 - Evolução dos indicadores do MMD-TC (2015 e 2017)

<b>MMD / TCE-RJ</b>			
<b>Evolução dos Indicadores do Marco de Medição de Desempenho</b>			
INDICADOR	DESCRIÇÃO DO INDICADOR	2015 (Pós Garantia de Qualidade)	2017 (Pós Garantia de Qualidade)
QATC-1	COMPOSIÇÃO, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS TC's	3	3
QATC-2	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	3	3
QATC-3	CÓDIGO DE ÉTICA PARA MEMBROS E SERVIDORES	0	0
QATC-4	SÚMULA E JURISPRUDÊNCIA	1	0
QATC-5	CORREGEDORIA	0	0
QATC-6	CONTROLE INTERNO	2	2
QATC-7	GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	2	2
QATC-8	GESTÃO DE PESSOAS	2	2
QATC-9	ESCOLA DE CONTAS	3	4
QATC-10	AGILIDADE NO JULGAMENTO DE PROCESSOS E GERENCIAMENTO DE PRAZOS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS	2	2
QATC-11	CONTROLE EXTERNO CONCOMITANTE	2	2
QATC-12	INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O CONTROLE EXTERNO	2	3
QATC-13	ACOMPANHAMENTO DAS DECISÕES	3	3
QATC-14	DESENVOLVIMENTO LOCAL	1	0
QATC-15	ORDEM NOS PAGAMENTOS PÚBLICOS	1	1
QATC-16	PLANO DE AUDITORIA E GESTÃO DA QUALIDADE	2	2
QATC-17	FUNDAMENTOS DA AUDITORIA DE CONFORMIDADE	2	3
QATC-18	PROCESSO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE	3	2
QATC-19	FUNDAMENTOS DA AUDITORIA OPERACIONAL	3	3
QATC-20	PROCESSO DE AUDITORIA OPERACIONAL	4	4
QATC-21	RESULTADOS DAS AUDITORIAS DE CONFORMIDADE	2	1
QATC-22	RESULTADO DA AUDITORIA OPERACIONAL	3	3
QATC-23	AUDITORIA FINANCEIRA	0	0
QATC-24	AUDITORIAS COM TEMAS ESPECÍFICOS	4	2
QATC-25	FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS	não avaliado	3
QATC-26	FISCALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO	não avaliado	0
QATC-27	COMUNICAÇÃO COM A MÍDIA, COM OS CIDADÃOS E COM AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	3	3
QATC-28	OUVIDORIA	2	3

Fonte: [https://tce.rj.gov.br/documents/69803652/0/MMD\\_QATC\\_2017\\_TCE-RJ\\_1.03\\_Planilha%20de%20Coleta.pdf](https://tce.rj.gov.br/documents/69803652/0/MMD_QATC_2017_TCE-RJ_1.03_Planilha%20de%20Coleta.pdf)

Dentro do aspecto nacional, a Atricon apresentou também os seguintes resultados comparativos (Figura 41):

Figura 41 - Comparativo dos Indicadores MMD-TC (2015-2017)



Fonte: Atricon, Online<sup>55</sup>, p.13.

A Atricon<sup>56</sup> (2019, p.145) pontuou ainda:

#### Situação atual

- 20 Tribunais incluem tópico específico da educação em seus relatórios de contas de governo;
- 21 Tribunais dispõem de sistema de coleta de dados que auxilia o acompanhamento das despesas com educação;
- 23 Tribunais realizaram pelo menos uma auditoria operacional na área de educação nos últimos dois anos.

#### Desafios

- Apenas 8 Tribunais elaboram planos de fiscalização específicos para educação;
- Apenas 12 Tribunais analisam indicadores de educação para subsidiar as auditorias;
- Apenas 11 Tribunais fiscalizam de forma sistemática o cumprimento das metas do PNE.

Adicionalmente, exemplos de outros Tribunais de Contas demonstram um envolvimento na criação de tipologias de fiscalização, por meio da elaboração de uma Matriz de Risco<sup>57</sup> (Figura 42), conforme dispõe o “Relatório de Gestão - Execução do Acordo de Cooperação Técnica Atricon, MEC, FNDE e IRB no âmbito do TCE-SC”:

[...] elaborada com o intuito de subsidiar as ações do controle externo e verificar ocorrências em um conjunto de tipologias, divididas em indicadores, metas, trilhas gerenciais e trilhas de regularidade. A partir dos resultados estabelece um ranking dos

<sup>55</sup> Disponível em: <http://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Resultados-MMD-TC-2017-versao-geral.pdf>

<sup>56</sup> Disponível em: <http://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Resultados-MMD-TC-2017-versao-geral.pdf>

<sup>57</sup> Para saber mais sobre a Matriz de Risco do TCE/SC (Versão 1.0.0): [http://bi.tce.sc.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=nie\\_aplic%2Fmatriz\\_de\\_risco.qvw&host=QVS%40vm56](http://bi.tce.sc.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=nie_aplic%2Fmatriz_de_risco.qvw&host=QVS%40vm56). Acesso em: 04 mar. 2019.

entes e temas com maior risco de ocorrência de irregularidades ou outras situações que possam indicar a necessidade de ações de controle externo (TCE-SC, 2019, P. 23)

Figura 42 - Tipologias da aba “Educação” na Matriz de Risco do TCE-SC

Código	Tipologias da Educação
GE1	Cumprimento do limite mínimo de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)
GE2	Investimento em educação per capita aluno
GE3	Despesas correntes em relação à despesa total em MDE
GE4	Despesas de capital em relação à despesa total em MDE
GE5	Despesas com pessoal em relação ao total em MDE
GE6	Remuneração dos profissionais da educação em relação ao total do Ente
GE7	Pessoal - Despesas com contratação por tempo determinado em relação ao total de despesas de pessoal em MDE
GE8	Pessoal - Despesa da Educação per capita aluno
GE9	Pessoal - Remuneração do magistério (mínimo de 60% das despesas do Fundeb)
GE10	Fundeb - aplicação em despesas de MDE - mínimo 95%
GE11	Educação Infantil - Percentual de despesas da Educação aplicado na Educação Infantil
GE12	Educação Infantil - Investimento per capita aluno
GE13	Ensino Fundamental - Percentual de despesas da Educação aplicado no Ensino Fundamental
GE14	Ensino Fundamental - Investimento per capita aluno
GE15	Ensino Médio - Percentual de despesas da Educação aplicado no Ensino Médio
GE16	Ensino Médio - Investimento per capita aluno
GE17	Ensino Superior - Percentual de despesas da educação aplicado no ensino superior
GE21	Educação Especial - Percentual de despesas da educação aplicado na educação especial
GE23	Despesas da educação em relação à despesa total do Ente
GE24	Merenda Escolar - Percentual de gastos da educação com merenda escolar
GE25	Merenda Escolar - Gastos com merenda escolar por dia letivo / per capita aluno
GE26	Merenda Escolar - Gastos com merenda escolar per capita aluno
GE27	Obras e Instalações - Percentual de gastos com obras e instalações - último ano
GE29	Manutenção e conservação de bens imóveis - Percentual de gastos
GE30	Equipamentos e Material Permanente - Percentual de gastos no ano
GE32	Materiais de Consumo - Percentual de gastos com materiais de consumo na educação em relação ao total do Ente
GE33	Coleções e Materiais Bibliográficos - Investimento per capita aluno
GE34	Instrumentos Musicais e Artísticos - Investimento per capita aluno
GE35	Equipamentos de áudio, vídeo e foto - Investimentos per capita aluno
GE36	Mobiliário em Geral - Percentual de gastos da educação
GE38	Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica - Percentual de gastos em relação ao total em MDE
GE39	Outros serviços de terceiros - pessoa física - Percentual de gastos em relação ao total em MDE
GE40	Despesas de exercícios anteriores - Percentual em relação à despesa total em MDE
GE41	Transporte Escolar - Percentual de despesas com transporte escolar em relação ao gasto total em MDE
GE42	Transporte Escolar - Gasto per capita aluno
GE44	Combustíveis e lubrificantes - Percentual de despesas na educação em relação ao total gasto pelo Ente
GE45	Material de Expediente - gasto Educação/Gasto total
GE46	Material de Limpeza e Higienização - gasto Educação/Gasto total
GE47	Diárias - Percentual de gastos com diárias em relação ao total MDE
IE3	Taxa de aprovação do Ensino Fundamental - total
IE4	Taxa de aprovação do Ensino Médio - total
IE5	Taxa de reprovação do Ensino Fundamental - total
IE6	Taxa de reprovação do Ensino Médio - total
IE7	Taxa de abandono do Ensino Fundamental - total
IE8	Taxa de abandono do Ensino Médio - total
IE9	Nota do i-EDUC do IEGM

Fonte: TCE-SC, 2019, p.23-24.

Dessa forma, essas medidas, reforça Chaise (2017), trouxeram avanços e fortaleceu o setor técnico do sistema nacional de controle externo, considerando a necessidade de uma atuação harmônica, em respeito aos prazos de processos de contas, com auditorias regulares e conformes às NBASP, aprimorando o controle social e “oferecendo serviços de excelência para a sociedade, a partir de padrões de fácil verificação e acompanhamento” (CHAISE, 2017, P. 18).

Os resultados obtidos identificaram deficiências e evidenciaram a possibilidade de compartilhamento das melhores práticas observadas, otimizando-se recursos materiais e humanos por meio da troca de informações e experiências. Esse relatório ilustra a avaliação feita pelos próprios interessados, isto é, a auto avaliação. Nessa iniciativa, os tribunais não estão sendo avaliados por atores externos, mas pelos seus próprios integrantes que, sem dúvida, podem identificar e pensar em alternativas adequadas às suas especificidades (CHAISE, 2017, P. 18).

Após a edição do Plano Nacional de Educação, muitas foram as alterações provocadas na condução dos atos dos Tribunais de Contas pelos próprios Tribunais de Contas enquanto Rede de Controle. Conscientes de que a educação é o elemento constitutivo da pessoa, devendo estar presente desde o seu nascimento, como meio e condição de formação, integração social, desenvolvimento e realização pessoal, por meio da criação da Resolução n. 3/2015 da Atricon, passaram a focar no monitoramento, atendimento das metas dos planos de educação e verificação da sua compatibilidade com o plano nacional, além de atuarem de forma pedagógica, contribuindo para a qualificação do planejamento e do gasto, para o alinhamento das estratégias e para o atingimento dos resultados, cumprindo, assim, com o seu papel indutor de melhoria do ensino (ATRICON, 2016).

Na sequência, passo a apresentar as principais mudanças ocorridas no âmbito da atuação das Cortes de Contas, em especial, aquelas que afetam direta ou indiretamente a elaboração, implementação e controle das políticas públicas educacionais.

### 3.2.1 Auditorias selecionadas com base nos riscos potenciais e benefícios

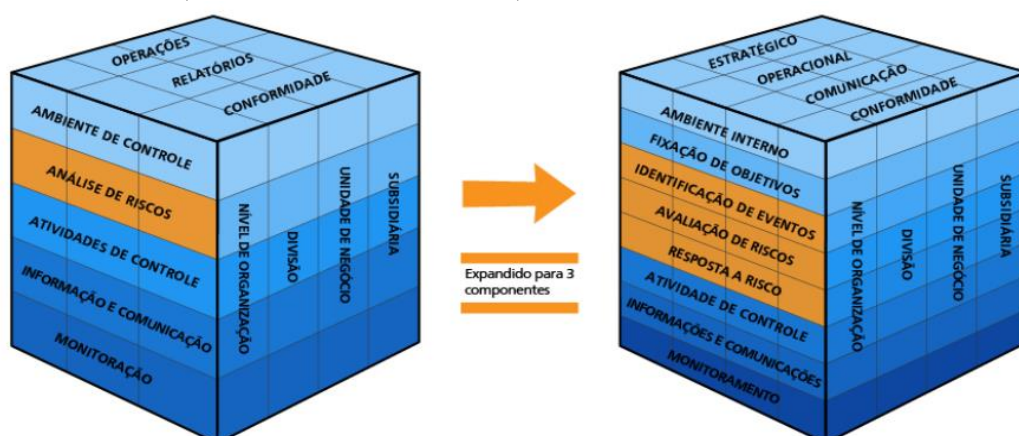
Inicialmente, é importante destacar alguns conceitos pacificados, quanto à adequação das normas de auditoria no país às normas internacionais, por meio das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) que estabelecem quais os temas de auditoria devem ser escolhidos, por meio de análise dos temas potenciais e de pesquisas para identificar riscos e problemas (TCU, 2016, p.4). Atualmente, as Normas Brasileiras de Auditoria Aplicadas ao Setor Público, com dois volumes publicados pelo IRB, são de uso comum por todos os Tribunais de Contas.

Outro diagnóstico realizado pelo TCU, em 2014, utilizando um instrumento elaborado pela Intosai, a ISSAI *Compliance Assessment Tool* (iCAT), demonstrou como resultado diversas carências quanto à necessidade de um “processo sistemático geral de análise de riscos ou de avaliação de problemas que alcançasse todas as unidades técnicas” de uma mesma estrutura (TCU, 2016, p.4). Advindas dos modelos publicados pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*<sup>58</sup>, denominados COSO, essas novas práticas de avaliação propõem um padrão de entendimento, avaliação e aperfeiçoamento de políticas de gestão de riscos, baseiam-se em cinco componentes: i. Ambiente de Controle; ii. Avaliação de Riscos; iii. Atividades de Controle; iv. Informações e Comunicações e v. Monitoramento (TCU, 2019).

Como é possível notar, na Figura 15, as três faces do Cubo *Internal Control - integrated framework* (COSO-IC ou COSO I), com origem em 1992, orientam as organizações sobre princípios e melhores práticas de controle interno, com o propósito, em especial, de evitar fraudes e promover relatórios confiáveis, devendo ser aplicado em todos os níveis. Até utiliza práticas de avaliação de riscos, mas não foi criado para ser um modelo de gestão de riscos (TCU, 2019).

Em 2004, surge o COSO - ERM (COSO II), como sendo uma versão referência em gestão de riscos. Introduce conceitos como apetite (montante de risco que a organização se dispõe a aceitar na criação de valor) e tolerância (nível de variação aceitável no alcance de um certo objetivo) a riscos (Figura 43).

Figura 43 - Cubos do *Internal Control - integrated framework* (COSO-IC ou COSO I) e *Enterprise Risk Management - integrated framework* (COSO-ERM ou COSO II)



Fonte: TCU (2019, ONLINE<sup>59</sup>).

<sup>58</sup> Diz respeito ao Comitê das Organizações Patrocinadoras, da Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento e qualidade de relatórios financeiros por meio de éticas profissionais, implementação de controles internos e governança.

<sup>59</sup> Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>.

Em 2017 surge uma nova versão, o COSO ERM - *Integrating with Strategy and Performance*, que defende que a previsão de riscos é tão importante no estabelecimento das estratégias quanto na melhoria da performance dos órgãos. Diante do exposto, dispõe o TCU sobre os princípios de controle de riscos (2019, ONLINE):

Oferece uma perspectiva dos conceitos atuais e [...] 20 princípios organizados em 5 componentes inter-relacionados: Governança e cultura, Estratégia e definição de objetivos, Performance, Monitoramento do desempenho e revisão; e finalmente Informação, comunicação e divulgação.

Com a finalidade de estabelecer uma semântica de avaliação na seleção do escopo do objeto a ser auditado, passa-se a considerar, então, as seguintes etapas e linguagens de auditoria. Para o TCU (2016, p. 13), o maior desafio para o planejamento das auditorias é “alocar recursos limitados dentre tantas possibilidades de atuação do controle externo, de maneira mais efetiva e que resulte em maiores benefícios para a sociedade”.

Essa escolha é a primeira etapa do ciclo de auditoria (figura 1). Selecionar bem significa escolher aqueles objetos da administração pública que, submetidos a ações de controle apropriadamente desenhadas, podem oferecer maior benefício para a coletividade, em comparação com escolhas alternativas (TCU, 2016, p. 13).

Dessa forma, diferentes pesos e medidas, na composição de um plano anual de auditoria, são importantes para a tomada de decisão. A seguir, a Figura 44 demonstra as etapas dessa seleção e o Quadro 37 evidencia o significado de cada termo:

Figura 44 - Ciclo de Auditoria



Fonte: TCU, 2010 (adaptado do *National Audit Office*, 1996).

Quadro 37 - Critérios de seleção de auditoria

<b>Critérios</b>	<b>Justificativa</b>
<b>Objetos de Controle</b>	Elementos da administração pública ou a ela relacionados que podem ser individualizados e controlados por meio da atividade de controle externo de competência do Tribunal.
<b>Universo de Controle</b>	Refere-se ao conjunto de objetos de controle sob a responsabilidade do Tribunal.
<b>Relevância</b>	Envolve direcionar a seleção para tópicos atuais, de grande importância nacional e de interesse da sociedade, presentes em debate público e valorizados. Assegura que a seleção das ações de controle externo leve em conta o benefício que possa gerar à sociedade.
<b>Materialidade</b>	Define que o processo de seleção leve em conta os valores associados ao objeto de controle, de forma que a ação de controlar possa proporcionar benefícios significativos em termos financeiros (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010). Indica, portanto, o volume de recursos que o objeto de controle envolve.
<b>Risco</b>	Possibilidade de algo acontecer e ter um impacto nos objetivos das políticas públicas (Programas de Governo e Ações Governamentais), medido em termos de consequências e probabilidades.
<b>Oportunidade</b>	Tem como objetivo verificar se determinada ação de controle está sendo proposta no momento adequado. Exames de disponibilidade de dados e de sistemas de informação que possam viabilizá-la, além da disponibilidade de recursos humanos e se os auditores possuem ou não as habilidades adequadas, indicam se é pertinente ou não realizar a ação de controle.

Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no TCU (2016, p. 13-15).

Com o passar do tempo e à medida que a experiência e o conhecimento do objeto a ser auditado aumentam, espera-se que diminuam os desperdícios de tempo (fiscalizando algo que não justifica a alocação de profissionais) e, conseqüentemente, de recursos. A adoção de boas práticas reflete na possibilidade de um controle que, embora ainda *a posteriori*, permite acompanhar de forma mais concomitante os seus principais fatos; evitando tantos prejuízos, alguns, muitas vezes, sem capacidade de recomposição ou ressarcimento (como devolver anos de aprendizagem não assimilada para adolescente que não receberam o incentivo adequado, que estudavam em escolas depredadas, sem professor disponível em alguns momentos, por falta de pagamento, sem laboratórios de ciências e de informática, ou mesmo bibliotecas? Como mensurar esses danos? O ideal, portanto, é que o controle exercido pelos Tribunais de Contas seja prévio a qualquer circunstância que coloque em risco o direito de crianças e adolescentes, justamente porque são direitos indisponíveis e não cabe ao gestor dispor deles.

Estudos apontados pelo TCU (2016) evidenciam que esse modelo de seleção de fiscalizações, surgem, ao mesmo tempo, de um processo de elaboração estratégica de “baixo para cima” e de “cima para baixo” nas estruturas de controle, o que requer, antes de tudo, comunicação e compartilhamento. Quanto ao método de seleção, o TCU (2016) aponta para diversos parâmetros que podem ser utilizados na prospecção de dados para avaliação dos riscos:

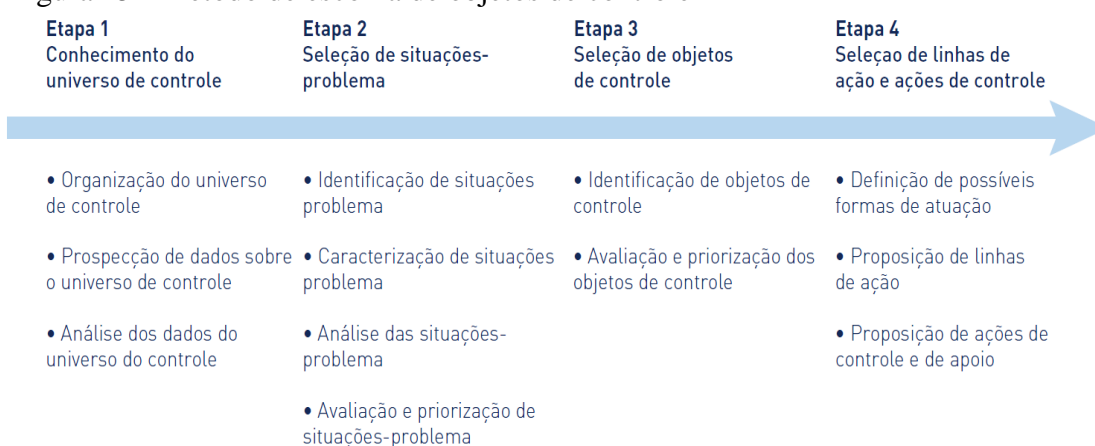
[...] índices de governança e gestão (iGov) apurados pelo Tribunal em levantamentos sobre determinadas áreas de atuação pública, como a governança e gestão de pessoas;



a governança em tecnologia de informações; a governança e gestão em saúde; e de governança em geral. Indicadores sociais, econômicos e ambientais sinalizam aspectos de interesse da sociedade e, muitas vezes, sintetizam o impacto de políticas públicas implementadas por meio da ação de órgãos, entidades e programas de governo, coincidindo com indicadores de efetividade desses objetos de controle (TCU, 2016, p. 20).

Assim, busca-se primeiro conhecer o universo de controle, para depois selecionar as situações-problema e com isso identificar quais serão os objetos e as linhas de ação que serão adotadas pelos Tribunais de Contas. A seguir, a Figura 45 apresenta as quatro etapas a serem perseguidas nessa escolha consciente por objetos de auditorias:

Figura 45 - Método de escolha de objetos de controle



Fonte: TCU (2016, p.31).

Considerando o fato de que antes só se produziam documentos, para avaliar e embasar uma auditoria, nos moldes de matrizes de planejamento, de achados e de responsabilização, agora já se observa a construção de uma matriz de riscos que elenca elementos necessários (TCU, 2016, p. 32), conforme Figura 46, que devem ser apontados pelo auditor, a fim de justificar a escolha do objeto pretendido, dentre tantas outras opções. Esta circunstância, independentemente de qualquer outra medida, também reflete uma espécie de controle de qualidade.

Figura 46 - Matriz de Riscos dos objetos de controle

Objeto de controle	Objetivo	Risco	Probabilidade	Impacto	Nível do risco
Elementos da administração pública, que podem ser individualizados e controlados por ações de controle externo de competência do TCU.	O objetivo do objeto de controle relacionado à resolução da situação-problema.	Eventos em potencial, que, se ocorrerem, afetarão negativamente o alcance dos objetivos dos objetos de controle.	Chances de que o risco venha a ocorrer: 1 a 5.	Consequências negativas para o alcance dos objetivos: 1 a 5.	Multiplicação da probabilidade pelo impacto.

Fonte: TCU (2016, p.32).

### 3.2.2 A Rede Nacional de Indicadores, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) e o Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE)

A Rede Nacional de Indicadores Públicos (Rede Indicon) foi criada em 2016 com o propósito de fortalecer e viabilizar a implantação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), criado para ser um instrumento de medição e avaliação do desempenho da gestão pública brasileira, com base em dados oficiais, informações colhidas de questionários preenchidos pelos municípios e, ainda, de sistemas de auditoria. O objetivo na Rede Indicon inicial era o de criar um painel nacional<sup>60</sup>, com todos os 5.570 municípios, sobre as (7) sete dimensões das políticas públicas envolvidas na sua metodologia: i-Educ, iSaúde, iAmbiente, iGovTI, iFiscal, iPlanejamento e iCidade. O órgão responsável pela sua coordenação é o Instituto Rui Barbosa (IRB).

O IEGM possui cinco faixas de resultados, definidas em função da consolidação das notas obtidas em seus indicadores por dimensão. Considerado um indicador de esforço pelo TCE-RJ (2018), o IEGM permite observar quais foram os meios utilizados pelos gestores municipais para a elaboração e cumprimento das políticas públicas. O enquadramento dos municípios em cada uma destas faixas obedece aos seguintes critérios apontados na Figura 47:

Figura 47 - Critérios de avaliação do IEGM

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva (altamente adequada)	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A
B+	Muito efetiva (muito adequada)	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva (adequada)	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 que 50%

Fonte: TCE-RJ (2019, ONLINE).

Outros dois critérios também são observados na definição das faixas de resultados, sendo eles o de realocação da nota do município no IEGM Brasil para a faixa imediatamente inferior (quando não ocorrer o atingimento da aplicação de 25% na Educação) e o índice componente, realocação para a faixa de resultado C - Baixo, quando não observar o contido no artigo 29-A da Constituição Federal, que diz respeito ao cumprimento dos percentuais a serem repassados para o Poder Legislativo.

<sup>60</sup> Para isso, o Sistema de Indicadores de Fiscalização da Gestão Pública, encontra-se disponível em <https://redeindicon.wordpress.com/2018/05/14/reuniao-tecnica-07-05-18-textos-de-discussaoapresentacao/>. Atualmente, há outras iniciativas promovidas pela Rede Indicon que reúnem auditores de todo o Brasil.

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

Medido desde 2016 pelo TCE-RJ, em 2018 apresentou, oficialmente, em um evento denominado TCE-RJ +Educação, com a finalidade de aperfeiçoar as Ações Governamentais em políticas públicas, os resultados de 2017 para todos os municípios avaliados neste mesmo ano, por meio do indicador.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) é uma ferramenta de diagnóstico que visa à aferição da efetividade da gestão administrativa das prefeituras, no exercício anterior à sua aplicação. O IEGM é composto por uma avaliação realizada em sete indicadores envolvendo boas práticas nas temáticas de educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção das cidades e governança da tecnologia da informação. O resultado auferido com sua aplicação servirá à sociedade, mediante a divulgação transparente do nível de gestão municipal apurado sob a ótica da estrutura, dos sistemas e dos processos organizacionais existentes, em comparação com as práticas que assegurem a entrega de serviços e soluções de forma eficiente, eficaz e efetiva à sociedade brasileira (TCE-RJ, 2019, ONLINE<sup>61</sup>).

Abaixo, é possível observar, na Figura 48, quais as questões objetivas aplicadas pelo TCE-RJ e apresentadas nos cadernos de resultados de cada município (TCE-RJ, 2018, ONLINE<sup>62</sup>), alinhadas com as metas previstas no Plano Nacional de Educação. No total são 59 (cinquenta e nove) quesitos principais e específicos de gestão municipal, relacionados à educação infantil, creches e pré-escolas e Ensino Fundamental I, devendo ser respondido eletronicamente.

---

<sup>61</sup> Disponível em <https://www.tce.rj.gov.br/iegm>.

<sup>62</sup> Disponível em <https://www.tce.rj.gov.br/iegm/resultados>.

Figura 48 - Questões objetivas do i-Educ

QUESTÕES	METAS PNE	RESPOSTAS
1. A prefeitura municipal realizou ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar - Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano)?	02, 04, 05, 07	-
2. A prefeitura municipal fez uma pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de creches em 2017?	01	-
3. A prefeitura municipal fez uma pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de pré-escola em 2017?	01	-
4. A prefeitura municipal fez uma pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) escolar em 2017?	02, 04, 05, 07	-
5. A prefeitura aplicou algum programa municipal de avaliação de rendimento escolar?	05, 06, 07, 08, 09, 17 e 19	-
6. A prefeitura municipal utilizou algum indicador de qualidade para análise da educação dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano)?	02, 04, 05, 07, 19	-
7. Que indicador(es) de qualidade foram utilizados pela prefeitura municipal para análise da educação dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano)?	02, 04, 05, 07, 19	-
8. O município possui o Plano Municipal de Educação?	01 A 20	-
9. Sobre a infraestrutura de ensino com apoio da Tecnologia, todas as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) possuem laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal?	01, 06, 07	-
14. O município divulga e cumpre o cardápio preestabelecido pelo(a) nutricionista?	07	-
15. Existe um estudo anual do traçado e tempo de viagem das rotas do transporte escolar?	01, 02, 03, 04, 07	-
18. Existe um controle por meio de relatórios elaborado pelo (a) nutricionista que permita atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos e acompanhamento/aceitação do cardápio proposto na rede escolar municipal?	NA	-
19. Todos os professores da Educação Básica possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, conforme instituído no art. 62 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996?	07, 15, 16	-
20. O Conselho de Alimentação Escolar elaborou atas que permitam atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos, bem como avaliar o cardápio e sua aceitação pelos alunos, considerando itens como quantidade e qualidade, variedade, respeito aos hábitos locais e regionais, adequação ao horário, conservação e manuseio dos alimentos e condições higiênicas dos locais de preparo e serviço?	07	-
21. O município utilizou algum programa específico que desenvolveu as competências de leitura e escrita de seus alunos na rede municipal?	05, 07	-
27. Existe registro sobre a quantidade total (dias) de ausência dos professores por faltas (incluindo os afastamentos legais) para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano)?	06, 17	-
30. Existe Conselho Municipal de Educação estruturado e atuante com a composição de membros completa e de acordo com a legislação?	07, 16, 19, 20	-
32. O município utiliza material didático elaborado por empresa terceirizada (livros e/ou apostilas de sistemas de ensino)?	20	-
34. O município possui levantamento da distorção idade/série nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano)?	01, 02, 03, 04, 05, 07, 08, 09	-
37. Houve entrega do material didático (livros, apostilas, etc.) aos alunos na rede municipal?	05, 06, 07, 08, 09	-
38. Houve entrega do uniforme escolar à rede municipal?	20	-
39. Existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais)?	07, 20	-
40. A Prefeitura/Secretaria da Educação Municipal possui Plano de Cargos e Salários para seus professores?	07, 17, 18, 20	-
42. Houve entrega do kit escolar à rede municipal?	07, 20	-

Fonte: TCE-RJ (2019, ONLINE).

No Quadro 38 é possível observar como estão organizados os dados e as principais informações a respeito do i-Educ, fornecidos ao TCE-RJ por 80 (oitenta) prefeituras municipais que, entre 24/05/2017 e 17/07/2017, participaram do IEGM 2017 (TCE-RJ, 2018, p. 25). As 59 questões relacionadas às ações e controles municipais na temática educação foram

categorizadas conforme alinhamentos com o PNE, dentro de 19 temas e 5 categorias de metas (estruturantes, de valorização profissional, de formação docente, de gestão democrática das políticas da educação e de investimento).

Quadro 38 - Metas do PNE, temas e questões do i-Educ

Metas do PNE	Temas	Questões i-Educ
Metas estruturantes (1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10,11)	Evasão escolar	1
	Acesso à rede de ensino	2, 3, 4, 28, 29, 57, 58
Redução de desigualdades e valorização da diversidade (4, 8)	Monitoramento de metas	5, 6, 7
	Instalações físicas	9, 10, 11, 36
	Transporte	15
	Alimentação	14, 16, 17, 18, 20
	Material didático	32, 37, 42
	Uniforme escolar	38
	Absenteísmo	27, 39
	Capacidade pedagógica	21, 44, 59
	Idade certa	34, 35, 47, 48, 49
	Operação de creche	22, 48, 50, 51
	Operação de pré-escola	12, 23, 52, 53
Operação de ensino fundamental	24, 25, 26, 54, 55	
Valorização dos profissionais da educação (15, 16, 17, 18)	Plano de cargos e salários	13, 33, 40
Formação docente (12, 13, 14)	Formação e capacitação	19, 31, 41, 56
Gestão democrática das políticas de educação (19)	Plano Municipal de Educação	8
	Conselho Municipal de Educação	30, 43
Investimento (20)	Recursos financeiros	45, 46

Fonte: Resultado i-Educ 2017 (TCE-RJ, 2018, p.25).

Diante do exposto, os temas que obtiveram mais questionamentos foram “acesso à rede de ensino” (N=7); “alimentação” (N=5); “idade certa” (N=5) e “operação de ensino fundamental” (N=5). Quanto às principais conclusões do indicador de “esforço x resultado” do i-Educ 2017, o TCE-RJ (2018) destaca:

Neste sentido, observando as associações dos resultados do i-Educ com os números do último Ideb (2015) indicadas na figura 4, pág. 17, percebe-se que **dos 10 municípios que realizaram maior esforço (i-Educ), 60% alcançaram a meta do índice federal.** De forma inversa, os **19 municípios que realizaram menor esforço apenas 21% atingiram os objetivos do Ideb.** Na gestão da educação, dentre todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro, com exceção da capital, somente 38,5% administrações alcançaram a meta do Ideb: 35 municípios.

Os dados revelam também que, dentre os **11 municípios que não participaram do i-Educ 2017, apenas um (1) alcançou a meta do Ideb em 2015,** portanto há ainda um longo caminho a ser percorrido para alcançar patamares adequados. Em relação à proficiência em português e em matemática, a mesma lógica é observada.

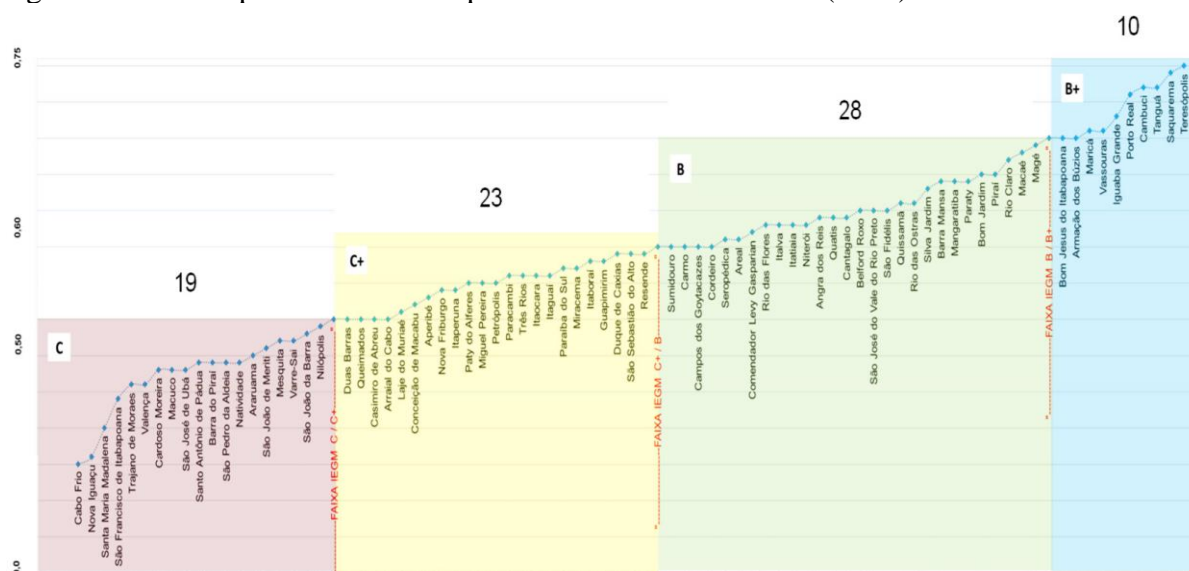
Dentre os 10 municípios mais bem avaliados pelo i-Educ, 50% (5 municípios) garantiram a proficiência em português e a meta do Ideb; e das 19 cidades com a avaliação C (o quadrante mais abaixo), apenas três cidades (16%) alcançaram as metas (proficiência e Ideb). Se observados todos os quadrantes da figura 5 (pág. 18), **apenas 31 cidades alcançaram as metas estabelecidas, ou seja, 39% das cidades respondentes** (TCE-RJ, 2018, p. 85, GRIFO DO AUTOR).

Além destes aspectos, no relatório consolidado dos resultados do IEGM de 2017, o TCE-RJ apresenta alguns argumentos relacionados às associações entre o i-Educ e o Ideb, merecendo destaque os desempenhos dos municípios demonstrados na Figura 49:

O i-Educ classifica os municípios por faixas de pontuação representadas por conceitos (C, C+, B, B+, A) referentes aos níveis de aderência - ou de adequação - das gestões municipais ao conjunto de controles mínimos necessários para o alcance das metas do PNE. Os níveis de adequação dos municípios fluminenses indicados pelo i-Educ 2017 e suas possíveis associações com resultados do Ideb (ensino fundamental) são apresentados na figura 3.

As respostas para as 59 questões sobre as ações municipais na área da educação indicam que 19 municípios devem ser classificados com o conceito C (baixo nível de adequação), enquanto 23 prefeituras correspondem ao conceito C+ (em fase de adequação) e 28 se classificam como B (adequados). Segundo os critérios do i-Educ, apenas 10 municípios devem ser considerados com o conceito B+ (muito adequados) e nenhum dos 80 municípios participantes do ciclo 2017/2016 do i-Educ foi considerado como A (altamente adequado) (TCE-RJ, 2018, p.15).

Figura 49 - Desempenho dos municípios fluminenses no i-Educ (2017)

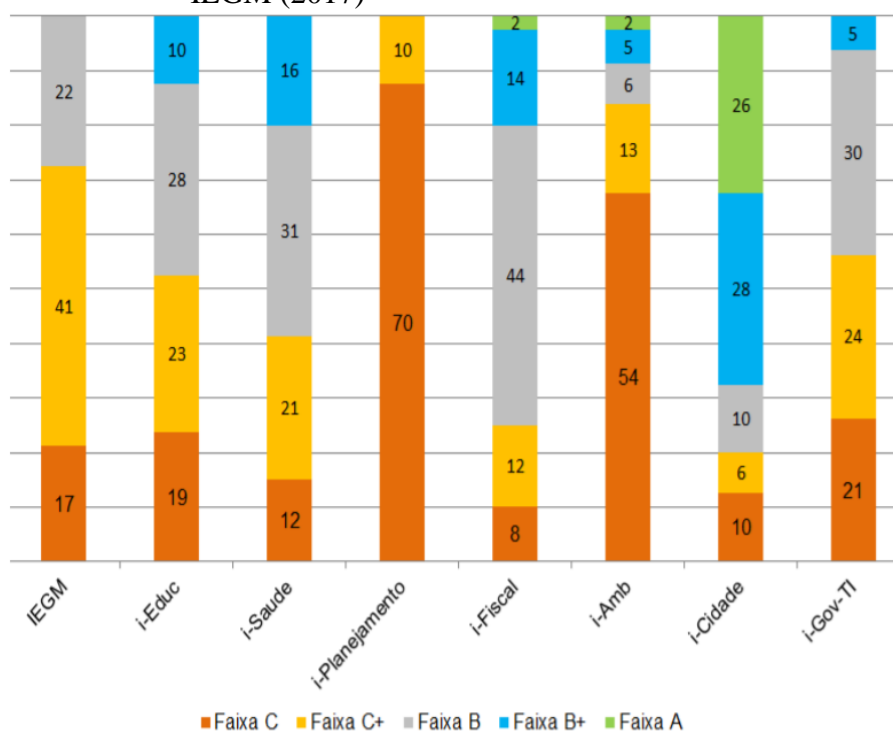


Fonte: IEGM 2017 i-Educ (TCE-RJ, 2018, p. 16)

Diante da Figura 37, nota-se que a Faixa B foi aquela que mais obteve municípios classificados (N=28). Ademais, 19 municípios apresentaram o pior índice (Faixa C) e nenhum foi classificado na Faixa A.

De modo geral, os resultados acumulados para cada um dos indicadores do IEGM apresentaram os comportamentos demonstrados na Figura 38, sendo o i-Planejamento o pior indicador, com 70 (setenta) municípios com Faixa C e 10 (dez) com Faixa C+. Para o i-Educ, 10 (dez) municípios apresentaram notas na Faixa B+; 28 (vinte e oito) na Faixa B; 23 (vinte e três) na Faixa C+ e 19 (dezenove) na Faixa C. A Figura 50, a seguir, evidencia todas as verificações ocorridas em 2017.

Figura 50 - Distribuição dos municípios por faixa de resultado do IEGM (2017)



Por fim, mediante análises dos dados do IEGM de 2017, o TCE-RJ lançou o programa TCE + Educação com o objetivo de propor iniciativas para melhorar os resultados da educação fluminense. O programa foi formatado em 4 (quatro) eixos principais de atuação, descritos no Quadro 39 a seguir:

Quadro 39 - Medidas do Programa TCE-RJ +Educação

Proposições	Medidas
Melhoria da Autonomia da Gestão Orçamentária e Financeira da Educação	Gestores e especialistas da educação devem definir as ações a serem priorizadas e onde os recursos públicos serão empregados. Faz-se necessário capacitar esses profissionais em cursos específicos voltados à gestão orçamentária e financeira com foco na educação. Dentre os cursos propostos para realização pela Escola de Contas e Gestão estão: orçamento Público para Educação com foco nas ferramentas de Planejamento (PPA, LDO e LOA); noções introdutórias de licitação e contratos administrativos - modalidade a distância; capacitação para elaborar Termo de Referência e Projeto Básico - Planejamento das Contratações com enfoque na Educação; e orçamento público para Educação com foco na execução orçamentária.
Fomento à implementação de boas práticas de sucesso	Troca de boas práticas, em prol da resolução de problemas da educação baseada em evidências. Desta forma, o segundo eixo de atuação será formatado por meio de workshops visando à apresentação, debate, formatação e desenvolvimento de estratégias de implementação de boas práticas de sucesso.
Fomento à solução conjunta dos problemas estruturais	Muitos problemas enfrentados são sistêmicos e, muitas vezes, comuns aos seus gestores. Outros estados enfrentaram estas questões por meio da adoção de soluções conjuntas dos problemas estruturais. Neste sentido, o terceiro eixo de atuação será formatado por meio de seminários e workshops visando à solução conjunta de problemas estruturais.

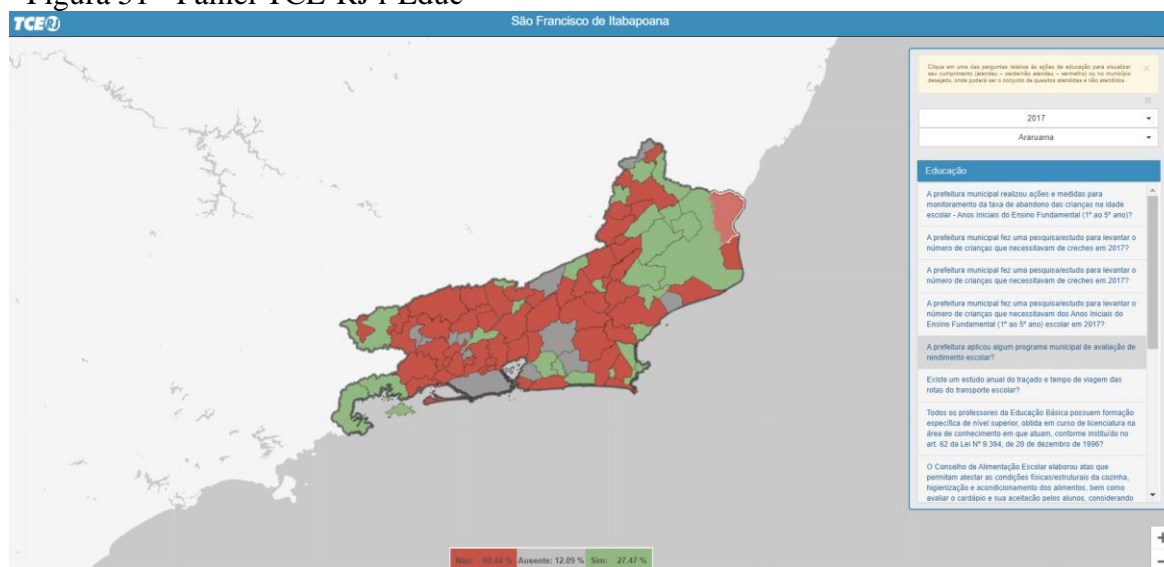
Quadro 39 - Medidas do Programa TCE-RJ +Educação

Proposições	Medidas
Acompanhamento da aderência aos pontos de esforços que compõem o i-Educ	Até junho de 2019, serão realizadas duas coletas de dados, bem como, a validação, pelo TCE-RJ, dos dados fornecidos. Para auxiliar ainda mais na tarefa de acompanhar os indicadores, uma ferramenta foi ancorada no sítio eletrônico: um mapa por meio do qual todos podem visualizar o alcance de metas da gestão da educação dos municípios do Estado ao longo do tempo. Os dados da educação (i-Educ) foram eleitos prioritários e compõem uma das sete (7) dimensões do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) da execução do orçamento público, com vistas a uma visão ampla da gestão voltada para melhorias estruturantes

Fonte: IEGM 2017 i-Educ (TCE-RJ, 2018, p. 89-91).

Conforme mencionado, a fim de promover a transparência dos resultados do IEGM quanto aos municípios fluminenses, o TCE-RJ criou o painel de visualização dos resultados, ilustrado na Figura 51, onde é possível localizar as respostas por ano para um dos itens que compõem o indicador i-Educ. Embora o TCE-RJ já apure os resultados do IEGM desde 2016, no referido painel somente há dados relativos ao exercício de 2017.

Figura 51 - Painel TCE-RJ i-Educ



Fonte: TCE-RJ (2019).

Não há relatos sobre a implementação, pela Corte de Contas fluminense, do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE), desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) em 2017 e que busca aferir o grau de implantação de um conjunto de processos e controles, por parte dos governos estaduais, em sete serviços públicos: (i) Educação, (ii) Saúde, (iii) Segurança Pública, (iv) Planejamento, (v) Gestão Fiscal, (vi) Meio Ambiente, e (vii) Desenvolvimento Econômico. Como é possível notar, em relação ao IEGM, não há indicador para Tecnologia da Informação e Cidades. Surge, no entanto, a dimensão Segurança Pública e Desenvolvimento Econômico.



### 3.2.3 As Cartas de Compromisso dos Tribunais de Contas, os Acordos de Cooperação Técnica e o Comitê Técnico de Educação dos Tribunais de Contas do Brasil

Durante o período da pesquisa, com o foco de observar condutas comuns praticadas pelos órgãos de controle e voltadas para a área da educação, constatou-se que, a partir de 2007 (Figura 52), novas ações foram praticadas pelos Tribunais de Contas, especialmente quanto ao compartilhamento de intenções, por meio do registro em Cartas, ao final dos eventos realizados em âmbito nacional.

Figura 52 - Evolução das Cartas de Compromisso dos Tribunais de Contas



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Em síntese, 10 (dez) instrumentos foram identificados, sendo o primeiro deles em 2007 e o mais recente em 2018. Deste total, 8 (oito) mencionaram (Quadro 40) a necessidade de direcionar esforços para a fiscalização e asseguramento, quanto ao implemento e atingimento de metas e objetivos das políticas públicas educacionais.

Quadro 40 - Cartas de Compromisso dos Tribunais de Contas

Instrumento	Evento	Ano	Mencão à Educação
Carta de Florianópolis - "O Futuro dos Tribunais de Contas: inovação, integração, prevenção e eficiência"	VI Encontro Nacional dos Tribunais de Contas	2018	-
Carta TCE-RJ + Educação	IEGM: um olhar para a Educação fluminense (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro)	2018	Propõe, a partir dos dados coletados pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), especificamente voltado para a Educação (i-Educ), nasce o Programa TCE-RJ + Educação, que constitui um grupo de atividades relacionadas e coordenadas visando à melhoria da gestão da educação municipal. Com base no diagnóstico realizado, o programa foi formatado em 4 (quatro) eixos de atuação: Melhoria da Autonomia da Gestão Orçamentária e Financeira da Educação; Fomento à Implementação de Boas Práticas de Sucesso; Fomento à solução conjunta dos problemas estruturais; Acompanhamento da aderência aos pontos de esforços que compõe o i-Educ.

### Quadro 40 - Cartas de Compromisso dos Tribunais de Contas

Instrumento	Evento	Ano	Mencão à Educação
Carta de BH - "Um apelo à melhoria da educação brasileira"	I SINED Simpósio Nacional de Educação - Escrevendo o futuro na ponta do lápis - Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	2018	O evento se propôs a debater o controle externo dos recursos públicos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como cumprimento dos preceitos constitucionais de equidade, universalidade e qualidade para a educação básica, contemplando inclusive as recomendações propositiva elaboradas pela Atricon - a Resolução Atricon n. 3/2015, instrumento voltado para a concretização dos instrumentos gerenciais da Lei n.13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) e seus desdobramentos.
Declaração de Goiânia "Controle externo: aprimoramento na adversidade"	XXIX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil	2017	Ratificar as conclusões do Grupo de Trabalho Atricon-IRB, em especial a realização de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), mediante a utilização do software TC Educa, com expedição de alertas aos entes federativos que estejam em situação de risco de descumprimento; g) Estimular o controle social das políticas públicas relativas à educação, por meio da divulgação, nos portais dos Tribunais de Contas, dos resultados do monitoramento do PNE realizado através do software TC educa.
Carta de Cuiabá A construção da excelência institucional pelos Tribunais de Contas	V Encontro Nacional dos Tribunais de Contas	2016	Propõe q) intensificar a atuação indutora, preventiva e fiscalizatória dos Tribunais de Contas, de forma integrada com outros atores institucionais e da sociedade, através da realização de diagnósticos envolvendo a situação dos planos municipais, distrital e estaduais de educação, com aplicação de questionário padrão; adoção de medidas de monitoramento e expedição de alertas; e utilização de matriz uniforme de controle, visando garantir o cumprimento das metas previstas nos citados planos; r) publicizar as ações de controle sobre as políticas públicas na área da educação e as informações referentes ao acompanhamento das metas dos planos de educação nos portais institucionais, fomentando e viabilizando o controle social.
Declaração do Recife "Os tribunais de contas do Brasil em ação pela boa governança e contra a corrupção"	XXVIII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil	2015	Propõe reafirmar o compromisso dos Tribunais de Contas com a concretização das metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) e com o controle das obras públicas, mediante a implementação e o cumprimento das Resoluções-Diretrizes específicas da Atricon, aprovadas neste evento.
Declaração de Fortaleza	IV Encontro Nacional dos Tribunais de Contas e do XIII Encontro do Colégio dos Corregedores e Ouvidores	2014	-
Declaração de Vitória	XXVII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil	2013	Propõe intensificar as auditorias operacionais com ênfase em matrizes ambientais, de saúde e educação, visando propor melhorias nas ações governamentais que se destinam à prestação de serviços de melhor qualidade à sociedade.
Carta de Campo Grande	III Encontro Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil	2012	Propõe realizar Auditorias Coordenadas juntamente com o Tribunal de Contas da União e demais Tribunais de Contas em temas de relevante interesse nacional com grande impacto à sociedade, priorizando inicialmente as áreas de educação e saúde.
Proposta de Subsídios Técnicos	Primeiro Encontro do Ministério da Educação com os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, Secretaria do Tesouro Nacional e Controladoria Geral da União, sobre a operacionalização do Fundeb	2007	Propõe analisar conjuntamente as questões consideradas suscetíveis de interpretações variadas, explorando as possibilidades de entendimentos da legislação do FUNDEB, buscando posicionamento técnico que concorra para o esclarecimento e padronização dessas interpretações e orientações, eliminando divergências ou dúvidas sobre a aplicação dos dispositivos legais que disciplinam a matéria.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Ademais, em 03 de março de 2016 foi firmado um Acordo de Cooperação entre Atricon e o IRB com o MEC e o FNDE, ao qual os Tribunais de Contas aderiram. Neste, a Atricon e o IRB comprometeram-se a “elaborar diretrizes e parâmetros nacionais uniformes de atuação pelos Tribunais de Contas”. Em consequência, a Atricon e o IRB criaram, em 29 de março de 2016, o Grupo de Trabalho com a finalidade de propor medidas de acompanhamento das Metas do Plano Nacional de Educação e de análise da qualidade dos gastos na área. A iniciativa

também visou à concretude da Resolução Atricon nº 03/2015, que estabelece diretrizes para o controle externo nas despesas com educação. Esta pesquisa procedeu então com o levantamento dessas diretrizes, marco relativo ao modelo de fiscalização educacional adotado pelos Tribunais de Contas, motivada pela Meta 20 do Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005/2014), mais especificamente, na sua estratégia 20.4:

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os **Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios** (BRASIL, 2014, GRIFO NOSSO).

Assim, o que se depreende dos verbos assinalados pela orientação que aprovou as diretrizes de Controle Externo da Atricon, conforme Quadro 41 a seguir, é que são bastante relevantes as atuais dimensões de atuações dos Tribunais de Contas que definem condutas e padrões de comportamento desejados. Envolvendo diferentes tipos de dimensões, as 20 (vinte) diretrizes de fiscalizações educacionais chamam atenção destes órgãos de controle para as 14 (quatorze) dimensões de fiscalização: a) qualidade do planejamento das ações de controle e dos atos de gestão; b) conteúdo específico; c) abordagem qualitativa e quantitativa das informações educacionais; d) distinção de critérios avaliativos quanto à temporalidade das ações de controle; e) governança das relações; f) medição de desempenho; g) necessidade de capacitação do seu quadro técnico, dos conselhos, dos gestores e da própria sociedade; h) investimento em tecnologia; i) divulgação e adoção de boas práticas; j) promoção da transparência; k) avaliação dos riscos e potenciais prejuízos; l) responsabilização a quem se deve; m) padronização e imparcialidade na condução das fiscalizações educacionais; e n) acompanhamento e monitoramento das ações de controle e da condução das políticas públicas da educação.

Assim, o Quadro 41 demonstra todas as 20 (vinte) orientações promovidas, mediante Resolução nº 3/2015 da Atricon, organizadas e distribuídas conforme dimensão de fiscalização.

Quadro 41 - Diretrizes de Controle Externo para a fiscalização das Políticas Públicas Educacionais

	Orientação	Dimensão
1	Definir como atividade prioritária o controle externo da aplicação dos recursos públicos destinados à educação.	Planejamento
2	Fiscalizar contábil, financeira, orçamentária e patrimonialmente aspectos quantitativos e qualitativos das políticas educacionais e a evolução de cumprimento das metas e estratégias do PNE, em seus aspectos de governança, tempestividade e operacionais.	Conteúdo Abordagem Temporalidade Governança Desempenho
3	Desenvolver competência técnica para analisar: a governança das políticas públicas educacionais, a qualidade do planejamento e os aspectos operacionais da gestão da rede de ensino, bem como incentivar o uso de tecnologia de informação para o acompanhamento dos gastos públicos e os resultados gerados.	Capacitação Planejamento Desempenho Tecnologia Temporalidade Governança Boas Práticas
4	Elaborar planejamento anual específico com ações, metas, estratégias e indicadores que mensurem o resultado de sua atuação na área da educação.	Planejamento Desempenho
5	Acompanhar a elaboração e a execução dos Planos de Educação e zelar pelo cumprimento das metas e estratégias fixadas em conformidade com os parâmetros e prazos da Lei Federal nº 13.005/2014.	Planejamento Acompanhamento Governança
6	Adotar critério baseado no risco para a seleção de fiscalizações, sem prejuízo de outras ações de controle necessárias.	Planejamento Risco Desempenho
7	Analisar o cumprimento das metas dos planos de educação e avaliar a necessidade de responsabilização administrativa pela má ou ineficiente gestão dos recursos públicos de educação.	Desempenho Responsabilização
8	Realizar ações de controle para zelar pela implantação do Sistema Nacional de Educação e acompanhar a instituição e funcionamento das instâncias colegiadas previstas no PNE.	Governança Acompanhamento
9	Estimular o controle social ao elaborar ferramentas de acompanhamento pelo cidadão dos gastos com educação, das ações e programas de governo e dos resultados referidos ao atingimento das metas e estratégias do PNE; garantir o funcionamento regular e autônomo dos conselhos de acompanhamento e controle social da área de educação; interagir com os conselhos e com a comunidade escolar, mediante pesquisas, painéis, eventos de capacitação e outras atividades, com a finalidade de instruí-los sobre o seu papel institucional, bem como a provocar, quando necessário, a atuação fiscalizatória dos órgãos de controle interno e externo; aprimorar a comunicação com a sociedade sobre o seu papel na educação; divulgar informações sobre as auditorias educacionais, sobre a execução orçamentária e financeira dos seus recursos, bem como da situação dos planos de educação, sinalizando riscos de descumprimento das metas e estratégias; orientar pela disponibilização na internet de parâmetros nacionais e regionais de preços referenciais de obras, equipamentos e materiais da área educacional.	Governança Desempenho Transparência Capacitação Boas práticas Acompanhamento Risco
10	Adotar critérios uniformes de auditoria e atestação de despesas e, contemplar no seu escopo, no mínimo: examinar planos de educação, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais, com a finalidade de verificar se estão sendo consignadas dotações orçamentárias que permitam executar as metas e estratégias do PNE; verificar a observância dos percentuais de gasto mínimo previsto na CF/88; observar as normas e vinculações de gastos do Fundeb e do salário-educação; e controlar as transferências constitucionais da União e dos Estados aos municípios e ainda as transferências voluntárias.	Padronização Planejamento Acompanhamento Governança Responsabilização
11	A partir do risco, realizar fiscalizações periódicas nos principais programas de governo relacionados à infraestrutura e aos recursos pedagógicos, por exemplo: de acessibilidade; de capacitação para elaboração de projetos básicos e executivos de obras; de transporte escolar, mediante custo médio regional por quilômetro rodado, itinerários e horários e progressivamente com a utilização de tecnologias de georreferenciamento; de alimentação escolar, a partir de parâmetros de consumo, distinção de dias com ou sem aulas, bem como mediante aferição de adequada logística de estoque, variedade e qualidade nutricional; de livros didáticos e material de apoio, quanto à economicidade e adequação às políticas educacionais; de informatização da rede escolar; de ações destinadas a garantir o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.	Risco Planejamento Conteúdo Capacitação Acompanhamento Desempenho
12	Controlar preventiva e concomitantemente os recursos da educação, mediante acompanhamento e monitoramento do cumprimento das metas e estratégias parciais e finais dos planos de educação, incluída a avaliação de indicadores capazes de aferir estágios intermediários; criar sistema de alertas conforme risco de não atingimento ou aos entes que, efetivamente, não as tenham alcançado; coletar sistematicamente dados sobre indicadores e execução orçamentária e financeira dos recursos educacionais; fiscalizar a produção de indicadores sobre educação por órgãos públicos, sob aspectos de: confiabilidade, regular divulgação e fornecimento de informações pelos gestores; analisar atos de admissão de pessoal, sobretudo as admissões temporárias, à luz da estratégia 18.1 do PNE, tendo em vista a necessidade de progressiva composição, até 2017, do quadro docente por 90% (noventa por cento) de servidores efetivos; analisar as licitações e contratos de aquisição de bens, prestação de serviços e obras, conforme a aderência finalística, temporal e substantiva ao cumprimento do PNE; formalizar Termos de Ajustamento de Gestão para assegurar o acesso à educação básica obrigatória que observe padrão mínimo de qualidade previsto na Constituição Federal.	Temporalidade Acompanhamento Monitoramento Desempenho Risco Tecnologia Responsabilização Conteúdo
13	Incluir no relatório das Contas de Governo, tópico específico sobre a educação, analisando e comparando os gastos das ações com os resultados efetivamente alcançados; fomentar encontro de formação técnica com os Conselhos e gestores escolares para melhoria dos gastos e prestação de contas dos recursos que chegam até as escolas; promover encontro nas escolas para estimular o controle social e formação cidadã nos alunos, professores e pais de alunos; fomentar a colaboração das comunidades próximas às escolas para que sejam parceiras no processo de melhoria do ensino e fiscais da boa gestão; estimular o Estado e	Padronização Desempenho Capacitação Boas Práticas Governança

Quadro 41 - Diretrizes de Controle Externo para a fiscalização das Políticas Públicas Educacionais

	Orientação	Dimensão
	os Municípios a incluírem nos órgãos públicos, estagiários ou menores aprendizes derivados da rede pública de ensino possibilitando a eles complementação dos estudos com cursos de informática e bolsa remunerada.	
14	Garantir o acesso à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais, por meio do controle e estímulo ao cumprimento das metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11 do PNE.	Acompanhamento
15	Reduzir as desigualdades e valorizar a diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade em educação, por meio do controle e estímulo ao cumprimento das metas 4 e 8 do PNE.	Acompanhamento
16	Valorizar os profissionais da educação, garantindo a vedação ao uso abusivo, na contratação de professores, do regime temporário e da terceirização, por meio do controle e estímulo ao cumprimento das metas 15, 16, 17 e 18 do PNE.	Acompanhamento
17	Garantir o acesso e a qualidade do ensino superior, por meio do controle e estímulo ao cumprimento das metas 12, 13 e 14 do PNE.	Acompanhamento
18	Promover a gestão democrática da educação, por meio do controle e estímulo ao cumprimento da meta 19 do PNE.	Acompanhamento
19	Assegurar o grau de investimento público em educação pública nos percentuais definidos na lei, por meio do controle e estímulo ao cumprimento da meta 20 do PNE.	Acompanhamento
20	Sob a coordenação da Atricon, criar comissão específica para, no prazo de vigência do PNE, acompanhar e avaliar as ações de controle; consolidar e divulgar, periodicamente, os resultados alcançados; criar marcador ou identificador específico, a fim de facilitar a identificação, compartilhamento e consolidação das ações de controle realizadas.	Desempenho Transparência Padronização Boas Práticas

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Dessa forma, fundamentados por estas diretrizes e com o auxílio de uma matriz de controle (Figura 53), os órgãos da Rede de Controle, sob a orientação da Atricon e do IRB, propuseram para o ano de 2017, a priorização das Metas 1, 3, 9 e 18, além de outras estratégias correlatas, nos trabalhos das fiscalizações educacionais, tendo por base os prazos de atendimento (criticidade). Consideraram, também, que cada Tribunal de Contas avaliasse as peculiaridades locais, em razão das especificidades e a situação inicial dos entes públicos (estados e municípios) ser bastante heterogênea, ressaltando que “a elaboração de uma matriz de controle (ou planejamento de fiscalização) não é um procedimento estanque, devendo ser constantemente readequado às condições de riscos e oportunidade, priorizações e condições de pessoal para implementação” (ATRICON, 2016, P.144). Assim, dispuseram:

Figura 53 - Exemplo da Matriz de Controle comum Municipal conforme critério de criticidade quanto ao prazo e à responsabilidade, ordem por Meta e Estratégia

Meta (cód.)	Meta (tema)	Estratégia (código)	Estratégia (descrição)	Entes majoritariamente responsáveis pela Estratégia	1. Criticidade - prazo		1. Pontuação - Criticidade (prazo)		TOTAL CRITICIDADE - PRAZO (Peso=1)
					1.1. Prazo de execução da estratégia	1.2. Prazo de execução da Meta	1.1. Prazo de execução da estratégia	1.2. Prazo de execução da Meta	
1	Educação infantil (Pré-escola)	1.1	Definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais.	Municípios, em regime de colaboração com a União e Estados.	Não definido	2015/2016	1	5	25
1	Educação infantil (Pré-escola)	1.10	Fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada.	Municípios	Não definido	2015/2016	1	5	25
1	Educação infantil (Pré-escola)	1.11	Priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica.	Municípios	Não definido	2015/2016	1	5	25
1	Educação infantil (Pré-escola)	1.13	Preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental.	Municípios	Não definido	2015/2016	1	5	25
1	Educação infantil (Pré-escola)	1.14	Fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em	Municípios, em regime de colaboração com a União e Estados.	Não definido	2015/2016	1	5	25

Fonte: ATRICON, 2016, P. 84.

Dentre as recomendações sugeridas pelo Acordo de Cooperação, a Atricon e o IRB buscaram orientar, por meio do Grupo Técnico de Educação, atualmente denominado Comitê Técnico de Educação, conforme a sua diretriz de controle externo n. 11, a “realizarem fiscalizações periódicas nos principais programas relacionados à infraestrutura, aos recursos pedagógicos e programas educacionais” (ATRICON, 2016, P.146):

11. Os Tribunais de Contas deverão, a partir de análises de risco, realizar fiscalizações periódicas nos principais programas relacionados à infraestrutura e aos recursos pedagógicos, abrangendo, por exemplo, os seguintes aspectos, áreas e programas

educacionais: a) a situação da infraestrutura da rede de ensino, inclusive quanto aos requisitos de acessibilidade; b) a existência de equipe capacitada para elaboração de projetos básicos e executivos de obras, bem como para seu acompanhamento e fiscalização; c) transporte escolar, com a fixação de critérios de auditoria, a exemplo de custo médio regional por quilômetro rodado, itinerários e horários, a serem avaliados em consonância com as normas de trânsito brasileiras e progressivamente com a utilização de tecnologias de georreferenciamento; d) alimentação escolar, a partir de parâmetros de consumo, distinção de dias com ou sem aulas, bem como mediante aferição de adequada logística de estoque, variedade e qualidade nutricional; e) livros didáticos e material de apoio, quanto a economicidade e adequação a políticas educacionais; f) informatização da rede escolar; g) ações destinadas a garantir o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.

Assim, o Grupo de Trabalho, para a temática “Plano de Acompanhamento”, apresentou as seguintes recomendações aos Tribunais de Contas:

- I) Manter mobilização nacional quanto à regulamentação do CAQi como referencial mínimo de qualidade da educação básica pública;
- II) Adotar matriz de controle, sendo que o Grupo de Trabalho oferece proposta nesse sentido para orientar os trabalhos de fiscalização;
- III) Estabelecer plano de fiscalização para 2017, seguindo o quadro de prioridades do item 3.1.3, que contempla as Metas 1, 3, 9 e 18, além de algumas estratégias correspondentes;
- IV) Incorporar nos procedimentos de auditoria o rol mínimo de elementos para exame *in loco* constante do item 3.1.4, envolvendo quadro de pessoal, infraestrutura, merenda e transporte escolar, material didático-pedagógico, política de inclusão e aplicação de recursos em educação;
- V) Instar os jurisdicionados a aprovarem os planos de carreira e a acompanhar a relação entre as horas docência necessárias e as efetivamente contratadas por determinada rede ou sistema de ensino, primando pela gestão eficiente da folha de pagamento.

Com base nessas sugestões, elencou-se um rol de elementos (Quadro 42) a serem verificados pelos Tribunais de Contas “*in loco*”, a partir do que determina a estratégia 20.7 da Lei Federal nº 13.005/2014, ao referir-se ao Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e ao acompanhamento de investimentos em “qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos”, além de “aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar”:

Quadro 42 - Elementos para exame *in loco* pelos Tribunais de Contas

Quadro de Pessoal	1. Remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública;
	2. Alocação de pessoal visando à eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, observando a relação entre as horas de docência necessárias e as efetivamente contratadas;
	3. Investimentos em qualificação do pessoal docente e demais profissionais da educação pública;
	4. Análise de atos de admissão de pessoal, sobretudo as admissões temporárias;
	5. Existência de plano de carreira;
	6. Pagamento do piso salarial.
Infraestrutura	1. Obras (capacitação para análise de projetos básicos e executivos, para seu acompanhamento e fiscalização);
	2. Instalações (espaço das salas de aula, número de alunos por turma);
	3. Acessibilidade;
	4. Equipamentos;
	5. Aquisição, manutenção e conservação de instalações e equipamentos;
	6. Informatização da rede escolar.
Material	1. Análise da economicidade na aquisição de material didático-escolar;
	2. Aderência do conteúdo à etapa educacional.
Merenda escolar	1. Análise da variedade e qualidade nutricional;
	2. Verificação da logística de estoque;
	3. Definição de parâmetros de consumo (dias com ou sem aulas).
Transporte escolar	1. Análise de itinerários e horários;
	2. Verificação do custo médio regional por quilômetro rodado;
	3. Utilização de tecnologias de georreferenciamento.
Inclusão	1. Atendimento educacional especializado a portadores de deficiências, preferencialmente na rede regular de ensino.
Recursos	1. Análise dos valores aplicados em MDE, em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;
	2. Acompanhamento da aplicação dos recursos do FUNDEB, de forma qualitativa e quantitativa nos termos da legislação vigente.

Fonte: ATRICON, 2016, P. 148.

Assim, especificamente sobre a criação do Comitê Técnico de Educação<sup>63</sup> do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), o que se observa é que a sua origem surge com o Grupo de Trabalho criado pela Atricon e o IRB, em 2016. Com uma agenda de debates pensada em torno de três eixos condutores, estas estruturas ganharam força e respeito entre as Cortes de Contas ao promover parametrizações e padronizações quanto a: (I) diagnósticos e monitoramentos; (II) auditorias e indicadores; (III) interlocução com outros atores e transparência. Como resultado do Grupo de Trabalho, surge o Relatório “Metas do Plano Nacional de Educação (PNE): proposta de relatório final Grupo de Trabalho” em 2016. A iniciativa visou à concretude da Resolução Atricon nº 03/2015 e o cumprimento das diretrizes para o controle externo nas despesas com educação.

<sup>63</sup> Para saber mais: <https://irbcontas.org.br/comite/comite-de-educacao/>.



Composto por representantes dos órgãos de controle, o comitê tem como objetivo desenvolver estudos e propor medidas capazes de induzir o atendimento das metas e estratégias dos planos de educação nacional, estaduais e municipais. Dentre as medidas do CTE-IRB, destacam-se: i. a participação do CTE-IRB no acordo entre o TCU e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), na atualização dos critérios de análise do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC) e na elaboração de enunciados orientativos quanto à metodologia de fiscalização na área da educação; ii. desenvolvimento e uso do software TC Educa para o monitoramento das metas dos planos de educação; iii. produção de diagnósticos na área da educação; iv. prosseguimento do projeto visando à validação, pelos Tribunais de Contas, dos dados do Siope, ferramenta do FNDE/MEC, e que disponibiliza hoje um módulo específico para os Tribunais de Contas, para a integração do sistema de prestação de contas e encaminhamento de informações via *webservice*<sup>64</sup>. Denominado Módulo de Controle Externo, essa sistemática possibilita cruzar informações entre o Siope e os Tribunais de Contas que aderirem ao projeto. Assim, o FNDE recebe os dados sobre receitas e despesas da educação prestadas por um município ao respectivo Tribunal de Contas e em seguida compara com as informações inseridas pelo gestor do mesmo município no Siope.

Havendo divergências, informará ao gestor municipal para que faça a retificação dos dados, senão o ente pode ficar inadimplente com o Siope e deixar de receber recursos de transferências voluntárias da União. Com a retificação feita, os dados sobre arrecadação e investimentos em educação serão os mesmos, tanto no Siope quanto no tribunal de contas. Ou seja, vão de fato refletir a realidade da execução orçamentária na educação, possibilitando a produção de indicadores educacionais mais precisos (FNDE, 2017, ONLINE<sup>65</sup>).

Além das situações elencadas, no Relatório de Atividades de 2018 do CTE-IRB constam ainda as principais ações praticadas:

- i. Projeto OCDE-TCU-TCs (para ;
- ii. Estímulo à compatibilização orçamentária;
- iii. Articulação junto ao IBGE (tratativas quanto ao pedido visando à atualização dos dados relativos às faixas populacionais previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), desagregados por Município);
- iv. Mobilização para incentivar a realização do Censo Demográfico 2020, junto a Deputados Federais e Senadores dos Estados, para que assegurem todos os meios para a plena execução do Censo 2020;
- v. Priorização dos investimentos na educação infantil, com a assinatura do Pacto Nacional pela Primeira Infância;
- vi. Manifestação de preocupação quanto à BNCC;

<sup>64</sup> *Webservice* é uma solução de tecnologia utilizada na integração de sistemas e na comunicação entre aplicações diferentes com acesso aos dados na íntegra.

<sup>65</sup> Acesso em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/11202-fnde-promove-capacitacao-sobre-o-siope-e-mostra-nova-ferramenta-de-transparencia-e-controle>.

- vii. Participação da Oficina Controle Externo na Educação no VI Encontro Nacional dos Tribunais de Contas;
- viii. I Encontro Estadual da OAB/RS e TCE: Qualificando a Educação;
- ix. Encontro Estadual da Undime;
- x. I Simpósio Nacional de Educação - I SINED;
- xi. Audiência Pública no Senado Federal;
- xii. Seminário Enfrentamento da Distorção Idade-Série;
- xiii. Reunião com o MEC, com o Colégio Nacional de Presidentes de Tribunais de Contas e com o Grupo de Estudos e Debate Permanente do Regime de Colaboração (GEDPRC);
- xiv. Grupo de Discussão DICOPE/SASE/MEC;
- xv. Participação no II Fórum TCE Educação;
- xvi. Participação na VIII Jornada de Estudos do Programa Educação Infantil na Roda;
- xvii. Panorama do Direito à Educação;
- xviii. Participação no Seminário “O que funciona em educação?”;
- xix. Participação no IV Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas;
- xx. Participação no XXVIII Encontro Nacional da UNCME;
- xxi. Participação na Conferência Nacional de Educação - CONAE;
- xxii. Participação na capacitação para promotores Regionais de Educação do MP-RS;
- xxiii. entre outras.

Em 2019, o CTE-IRB firmou ainda o Acordo de Cooperação Técnica n. 06/2019 com o Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede)<sup>66</sup> para a realização de atividades de capacitação, intercâmbio e cooperação técnico-científica para a realização do estudo “Educação que faz a diferença”, com o propósito de mapear as redes de ensino municipais e os seus resultados educacionais no Ensino Fundamental. Sobre esse acordo, sem previsão de repasses financeiros, conforme cláusula oitava, destaca-se a disparidade da iniciativa, considerando a natureza das atividades dos Tribunais de Contas e a competência técnica do seu corpo de auditores, especialmente em respeito às Normas Brasileiras de Auditoria aplicadas ao Setor Público. O que fica de questionamento para esta prática é: até que ponto é necessária uma parceria com instituição financiada por organismos externos formadores de opinião no campo da educação, a fim de promover um mapeamento (auditoria na modalidade levantamento, que tem por intuito conhecer a estrutura do órgão, poder ou atividade para poder na sequência avaliar os seus resultados), condicionando, inclusive, a premiações e rankings? Tecnicamente, até onde estas informações serão isentas e garantirão aos auditores a certeza quanto à integridade, confiabilidade e veracidade dos dados apresentados? Por fim, cabe delegar uma atividade típica de estado, inerente à função dos auditores de controle externo, a organismo externo? Na sequência, a Figura 54 demonstra quem são os parceiros do Iede.

<sup>66</sup> Para saber mais: [https://www.portaliiede.com.br/wp-content/uploads/2019/08/Educa%C3%A7%C3%A3o-que-faz-a-Diferen%C3%A7a.mp4?\\_=1](https://www.portaliiede.com.br/wp-content/uploads/2019/08/Educa%C3%A7%C3%A3o-que-faz-a-Diferen%C3%A7a.mp4?_=1).

Figura 54 - Parceiros do Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educativo (Iede)



Fonte: Portal Iede, 2019, ONLINE<sup>67</sup>.

Como está posto, o Iede e o IRB estabeleceram, em abril de 2019, o projeto “Educação que faz a diferença” com os objetivos de:

1. Reconhecer e dar visibilidade às redes de ensino que estão realizando um trabalho de destaque;
2. Identificar e documentar as práticas de gestão e de acompanhamento pedagógico e administrativo empregadas por essas redes, de modo que possam servir de inspiração para outros municípios (IEDE, 2019, ONLINE).

No portal do Iede consta que a iniciativa é realizada em âmbito nacional e por todos os Tribunais de Contas Estaduais. Ressalta ainda que aos auditores caberá a realização de pesquisas de campo, mediante visita às redes de ensino, a fim de identificar as principais estratégias e ações que refletem os bons resultados educacionais. As premiações apontadas pelo projeto sugerem três categorias de reconhecimento: “Redes de Excelência”; “Redes Bom Percurso” e “Destaque Regional”. Ressalta-se, de forma grave, que em nenhum momento a iniciativa demonstra a participação das universidades, sob qualquer espécie de incentivo a pesquisas na área da ciência e tecnologia, mediante parcerias fundamentalmente orientadas para atuações e diagnósticos no campo da educação.

Quanto aos critérios divulgados, menciona-se a avaliação com os mesmos indicadores nas redes de Excelência e Bom Percurso, mas com diferentes níveis de exigência, como descreve a Figura 55:

<sup>67</sup> <https://www.portaliede.com.br/quem-somos/parceiros/>.

Figura 55 - Critério Iede: Redes que buscam garantir a aprendizagem da maioria dos alunos

Percentual de estudantes que estão no <b>nível básico</b> de proficiência em português e matemática		
	Anos iniciais	Anos finais
<b>Selo Excelência</b>	Ao menos 90%	Ao menos 80%
<b>Selo Bom Percurso</b>	Ao menos 67%	Ao menos 67%

Percentual de estudantes que estão no <b>nível adequado</b> de proficiência em português e matemática		
	Anos iniciais	Anos finais
<b>Selo Excelência</b>	Ao menos 80%	Ao menos 50%
<b>Selo Bom Percurso</b>	Ao menos 50%	-

Fonte: Portal Iede, 2019, ONLINE.

O Iede (ONLINE) atribui ainda:

Nas redes de excelência, quase todos os alunos concluem os anos iniciais e finais do ensino fundamental sabendo pelo menos o mínimo de português e matemática para terem autonomia e viverem em sociedade. É um direito fundamental que é garantido.

Além disso, parte bastante significativa desses estudantes alcança o patamar de aprendizado adequado. Pode-se dizer que há uma maioria estudantil qualificada nessas redes (IEDE, 2019, ONLINE).

Quanto ao outro critério, define o Iede (2019, Online):

Figura 56 - Critério Iede: Redes que se esforçam para reduzir as desigualdades e não deixar ninguém para trás

Percentual de estudantes que estão no <b>nível básico</b> de proficiência em português e matemática considerando apenas os 33% de menor nível socioeconômico		
	Anos iniciais	Anos finais
<b>Selo Excelência</b>	Ao menos 90%	Ao menos 80%
<b>Selo Bom Percurso</b>	Ao menos 67%	Ao menos 67%

Percentual de estudantes que estão no <b>nível adequado</b> de proficiência em português e matemática considerando apenas os 33% de menor nível socioeconômico		
	Anos iniciais	Anos finais
<b>Selo Excelência</b>	Ao menos 50%	Ao menos 50%
<b>Selo Bom Percurso</b>	-	-

Fonte: Portal Iede, 2019, ONLINE<sup>68</sup>.

Assim, conforme dispõe a iniciativa, as categorias de premiações refletiriam as seguintes realidades para cada uma das colocações:

<sup>68</sup> <https://www.portaliede.com.br/quem-somos/parceiros/>.

Redes de Excelência - Na visão do Iede e do Instituto Rui Barbosa (IRB), as redes de excelência são aquelas que buscam garantir o aprendizado de todos os alunos, independentemente do seu contexto social e socioeconômico. São redes de ensino que, a despeito de todos os desafios que enfrentam, conseguiram atingir indicadores de qualidade e com equidade.

Os critérios para que uma rede seja denominada de excelência ilustram os patamares que deveriam ser almejados para as redes públicas do país, algo que ainda é realidade para poucas. Por isso, dado os indicadores educacionais de 2017, muitos estados não têm redes de ensino reconhecidas com esse selo.

Redes Bom Percurso - São classificadas como Bom Percurso as redes de ensino que apresentaram evolução consistente na aprendizagem dos alunos e no fluxo escolar nos últimos anos, mas ainda não atingiram indicadores expressivos.

Destaque Regional - As redes Destaque Regional não atingiram os parâmetros de qualidade para serem consideradas de Excelência ou Bom Percurso, mas são destaques nos estados em que se encontram e respeitam critérios mínimos de qualidade. Só há redes com o selo Destaque Regional os estados que não conseguiram alcançar os critérios para ter pelo menos duas redes Bom Percurso ou Excelência (IEDE, 2019, ONLINE).

### 3.2.4 Software TC Educa

Outro instrumento elaborado pelos Tribunais de Contas que favorece o levantamento sobre o cumprimento, descumprimento ou mesmo risco de descumprimento das metas do PNE é o software TC Educa.

Este software é uma ferramenta que permite verificar se as ações previstas nos planos de educação estão sendo atendidas pelos entes jurisdicionados, em termos percentuais, dentro dos prazos definidos na legislação. Inicialmente o sistema contempla informações referentes às metas 1 e 3. A primeira determinava a universalização do acesso de crianças de 4 e 5 anos à educação infantil até 2016 e prevê o atendimento de 50% das crianças de zero a 3 anos em creches até 2024. A meta 3 estabeleceu que até 2016 deveria se dar a universalização do acesso à escola de jovens de 15 a 17 anos, determinando que 85% deles estejam matriculados no ensino médio até 2024 (ATRICON, 2017, P.9)

Mediante orientação definida pelo Grupo de Trabalho Atricon/IRB, no que diz respeito às fórmulas empregadas, o software TC Educa passou a ser uma ferramenta que permite verificar se as ações previstas nos planos de educação estão sendo atendidas pelos entes jurisdicionados e se estão dentro dos prazos definidos pela legislação.

Atualmente, o TC Educa apresenta os dados de cada município e estado brasileiro no cumprimento dos seus quatro objetivos. De acordo com o Grupo Técnico<sup>69</sup>, as metas 1 e 3 foram escolhidas por serem consideradas as mais críticas dentro da educação básica (Quadro 43), seja

<sup>69</sup> Trata de grupo de trabalho formado por representantes da Atricon e do Instituto Rui Barbosa (IRB) criado com a finalidade inicial de elaborar plano de trabalho para orientação, discussões e produção de documento final com recomendações a todos os Tribunais de Contas do Brasil. Tal documento já foi elaborada à data desta pesquisa e encontra-se disponibilizado no endereço: <http://www.atricon.org.br/documentos/educacao/>

por estarem aquém quanto ao atendimento, seja por já terem prazos de cumprimento ultrapassados, sendo analisadas pelo software na sua primeira (1A e 3A) e segunda parte (1B e 3B):

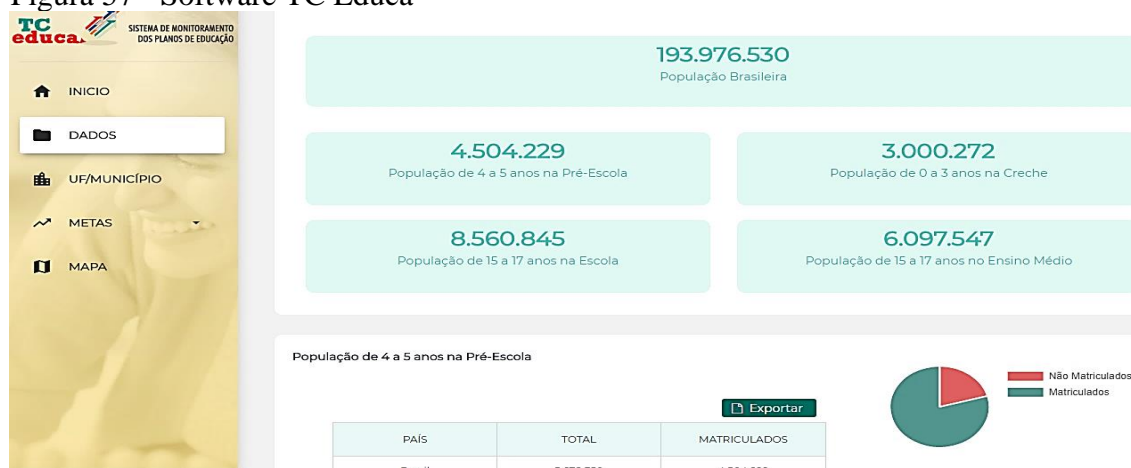
Quadro 43 - Primeiras metas avaliadas pelo TC Educa e seus objetivos

Meta	Objetivo
1A	Ter 100% das crianças de 4 a 5 anos matriculadas na pré-escola até o fim de 2016;
1B	Ter pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos matriculadas na creche até 2024;
3A	Ter 100% dos jovens de 15 a 17 anos matriculadas na escola até o fim de 2016;
3B	Ter pelo menos 85% dos jovens de 15 a 17 anos matriculados no Ensino Médio até 2024.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Abaixo, na Figura 57, a tela de dados do software TC Educa e o menu de seleção dos dados por município ou metas.

Figura 57 - Software TC Educa



Fonte: <https://pne.tce.mg.gov.br/#/public/inicio>.

Assim, o seu lançamento aconteceu em novembro de 2017, em ocasião do Congresso em Goiânia, com dados de 2014, 2015 e 2016. O TC Educa permite acompanhar a evolução histórica das secretarias de educação, ao selecionar o ente desejado. Mostra, inclusive, que alguns gestores não só deixaram de cumprir a meta, como também passaram a ir na contramão, com dados de 2016 mais baixos do que os de anos anteriores.

Entre os elementos utilizados pela ferramenta para a extração dos resultados estão o Censo Escolar e as estimativas populacionais calculadas pelo Datasus, com base nos dados do Censo Demográfico do IBGE. O carregamento das informações ocorre, preferencialmente, de forma centralizada por equipes responsáveis por disponibilizar a versão atualizada anualmente às Cortes de Contas que aderiram ao projeto. Para o acompanhamento de cada uma das Metas, são necessárias as fontes de dados citadas no demonstrativo apresentado no Relatório do Grupo Técnico Atricon/IRB (2016), conforme Figura 58 disponibilizado no Manual TC Educa (2017).

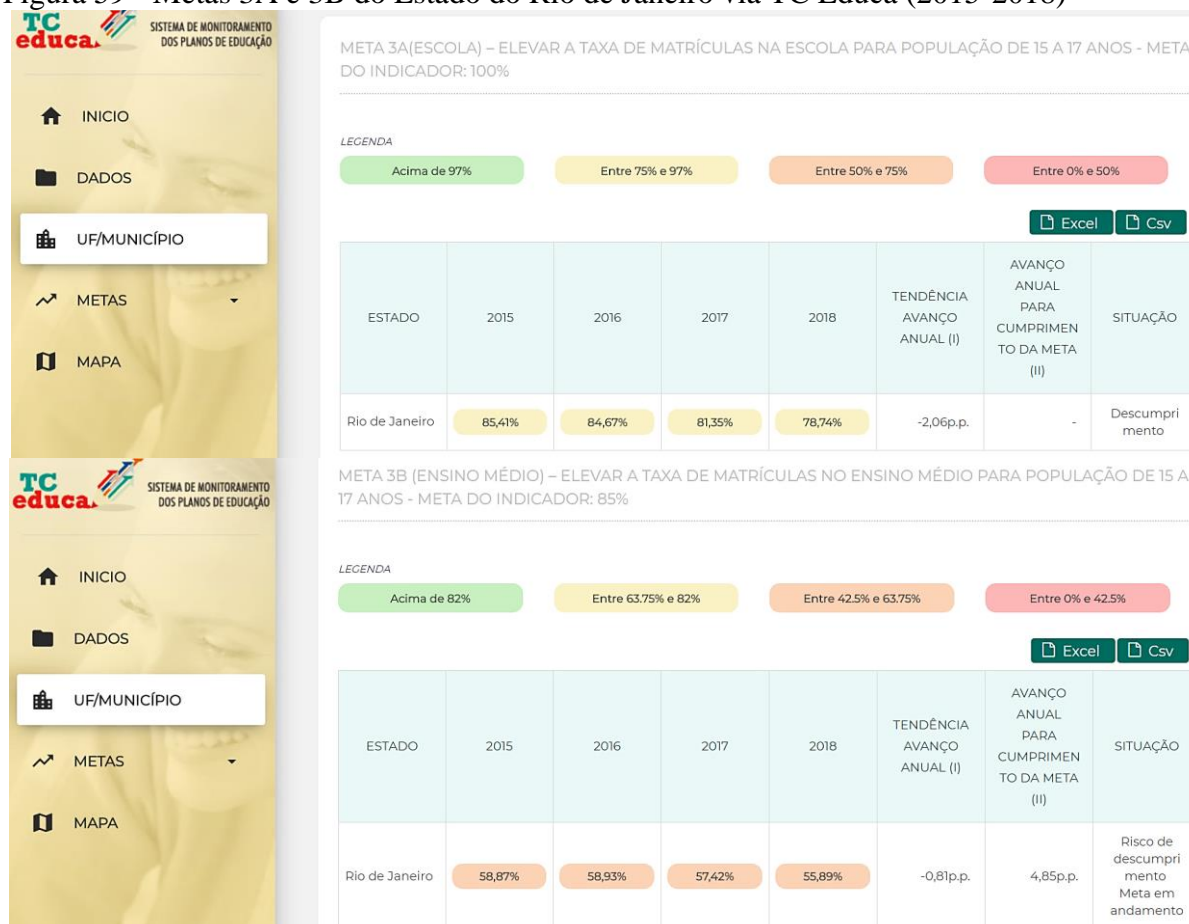
Figura 58 - Fontes de dados do software TC Educa

Metas	Fonte dos Dados		Periodicidade
Metas 1,2 e 3 (Taxa de Atendimento)	Censo Escolar (Matrículas)	DATASUS, Órgãos Estatísticos ou Secretarias de Planejamento (Estimativa Populacional)	Anual (último, Censo Escolar 2015)
Meta 4 (Taxa de Atendimento - Inclusão população com deficiência)	Censo Escolar (Matrículas)	Censo Populacional 2010 IBGE (População)	Decenal (último, Censo 2010)
Meta 5 (Alfabetização de crianças)	ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização)		Anual (último, ANA 2014)
Meta 6 (Educação em tempo integral)	Censo Escolar (Matrículas e Escolas)		Anual (último, Censo Escolar 2015)
Meta 7 (IDEB)	Prova Brasil, planilhas IDEB ( <a href="http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download">http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download</a> ) e Censo Escolar (taxa de rendimento)		Bianual (último, Prova Brasil 2015)
Meta 8 (Elevação e Equalização da escolaridade média - mínimo 12 anos, população do campo, região de menor escolaridade do Brasil, 25% mais pobres e igualar negros e não negros)	PNAD (Brasil e Estados) e Censo Populacional 2010 IBGE (Brasil, Estados e Municípios)		Anual (último, PNAD 2014)
Meta 9 (Alfabetização da População de 15 anos ou mais)	PNAD (Brasil e Estados) e Censo Populacional 2010 IBGE (Brasil, Estados e Municípios)		Anual (último, PNAD 2014)
Meta 10 (EJA) e Meta 11 (Educação Profissional Nível Técnico Ensino Médio)	Censo Escolar (Matrículas)		Anual (último, Censo Escolar 2015)
Meta 12 (Taxa de Atendimento - Ensino Superior)	PNAD (Brasil e Estados) e Censo Populacional 2010 IBGE (Brasil, Estados e Municípios) ou Censo da Educação Superior (Alunos)	DATASUS, Órgãos Estatísticos ou Secretarias de Planejamento (Estimativa Populacional)	Anual (último, PNAD 2014 e Censo da Educação Superior 2014)
Meta 13 (Proporção de Mestres e Doutores na Educação Superior)	Censo da Educação Superior (Docentes)		Anual (último, PNAD 2014)
Meta 16 (Formação em pós-graduação de professores)	Censo Escolar (Docentes)		Anual (último, Censo Escolar 2015)
Meta 18 (Planos de Carreira, tendo como referência o piso salarial nacional)	Levantamento MEC ( <a href="http://planodecarreira.mec.gov.br">http://planodecarreira.mec.gov.br</a> )		

Fonte: Atricon (2016, p.15-16)

Na sequência, destacam-se os resultados do monitoramento das metas 3A e 3B do Estado do Rio de Janeiro (Figura 59).

Figura 59 - Metas 3A e 3B do Estado do Rio de Janeiro via TC Educa (2015-2018)



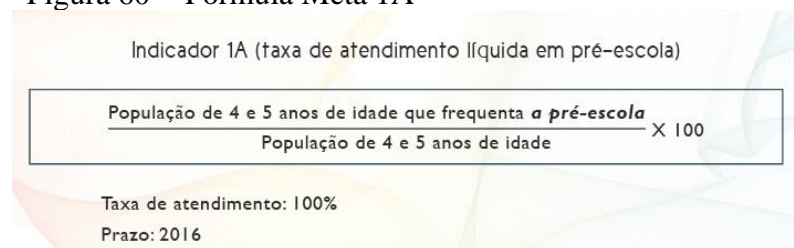
Fonte: Software TC Educa, 2019.

O protótipo do software TC Educa foi apresentado, em maio de 2017, durante uma capacitação promovida por integrantes do Grupo de Trabalho Atricon/IRB com representantes de 31 Tribunais de Contas. Também foram ofertadas orientações para o desenvolvimento de diagnósticos periódicos e para a compatibilização das peças orçamentárias com os planos de educação, além de noções a respeito do Sistema de Informações sobre o Orçamento Público (Siope) e da importância da validação automática pelos TCs dos dados declarados pelos Municípios, Distrito Federal e Estados a esse sistema.

A Meta 1, analisada pelo software, desdobra-se em dois indicadores. Um contempla a universalização de vagas (100% de atendimento) para a população de 4 e 5 anos em pré-escola até 2016 (indicador 1A), e o outro trata da oferta de vagas em creche a, no mínimo, 50% da população de 0 a 3 anos até 2024 (indicador 1B). A fórmula para o cálculo do Indicador 1A é apresentada abaixo na Figura 60:



Figura 60 - Fórmula Meta 1A



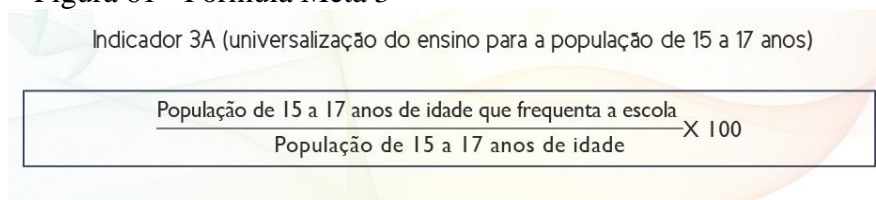
Fonte: Manual TC Educa.

Ao selecionar a opção Metas, Meta 1A no menu lateral, o sistema apresenta na tela o percentual, o prazo para atendimento e a fórmula de cálculo do indicador. No caso do indicador 1A, o percentual que deve ser atingido é 100% e o prazo era até 2016. Observa-se, então, duas categorias:

- 1) Faixas de monitoramento: é uma escala de cores que indica a maior ou menor criticidade de um Estado ou Município no atingimento do indicador 1A. As cores vão do verde (não há criticidade - acima de 97% de atendimento em pré-escola) ao vermelho (maior criticidade - abaixo de 50% de atendimento em pré-escola). Isso possibilita uma rápida e fácil visualização aos usuários quanto à situação do ente federativo na universalização de vagas na pré-escola.
- 2) Situação da meta: indica se aquele ente federativo está em situação regular ou de descumprimento. A situação regular se observa quando mais de 97% de vagas em pré-escola estão sendo ofertadas, uma vez que a partir desse percentual se considera universalizado o acesso. Mesmo o ente que atingiu o percentual previsto no indicador 1A, em 2016, deverá mantê-lo durante toda a vigência do plano de educação para não mudar para a situação “descumprimento”. Já a situação de descumprimento ocorre quando o ente jurisdicionado apresentar percentual inferior a 97%. Como o prazo para alcançar esse indicador era até 2016, todos aqueles que tiverem percentual de atendimento inferior a 97% serão, automaticamente, enquadrados nessa condição.

A Meta 3 também se desdobra em dois indicadores. Um contempla a universalização de vagas (100% de atendimento) para a população de 15 a 17 anos até 2016, independentemente da fase de ensino (indicador 3A), e o outro busca elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% dessa população até 2024 (indicador 3B), conforme a fórmula adotada para o indicador 3A, na Figura 61, a seguir:

Figura 61 - Fórmula Meta 3ª



Fonte: Manual TC Educa

Para verificar a situação de cada ente federativo no cumprimento do indicador, basta selecionar o Estado desejado e clicar em “pesquisar”. Automaticamente, aparecerão na tela do sistema os percentuais de atendimento do Estado escolhido nos anos de 2014 (Ano em que teve início de vigência a Lei Federal nº 13.005/2014 (PNE) e que corresponde à linha de base do

monitoramento), 2015 e 2016 e, mais abaixo, todos os Municípios desse Estado, com os respectivos percentuais de atendimento escolar da população de 15 a 17 anos nos períodos disponíveis.

As bases de dados utilizadas pelo software TC Educa são carregadas observando a divulgação do Censo Escolar de cada ano. Com base nesse indicador é possível perceber:

- 1) Faixas de monitoramento: a escala de cores evidencia a maior ou menor criticidade do Estado ou do Município selecionado no atingimento do indicador 3A. As cores vão do verde (não há criticidade - acima de 97% de atendimento da população de 15 a 17 anos) ao vermelho (maior criticidade - abaixo de 50% de atendimento). Isso possibilita uma rápida e fácil visualização aos usuários quanto à situação do ente federativo na universalização de vagas para a referida população.
- 2) Situação da meta: indicará se aquele ente federativo está em situação regular ou de descumprimento. A situação regular se observa quando mais de 97% de vagas estão sendo ofertadas, uma vez que a partir desse percentual se considera universalizado o acesso. Mesmo aquele ente que atingiu em 2016 o percentual previsto no indicador 3A, deverá mantê-lo durante toda a vigência do plano de educação, sem o que poderá incidir em descumprimento. Já a situação de descumprimento ocorre quando o ente apresentar percentual inferior a 97%. Como o prazo para alcançar esse indicador era até 2016, todos aqueles que apresentarem percentual de atendimento inferior a 97% estarão, automaticamente, nessa condição.

O Manual do Software TC Educa, disponibilizado pelo IRB em novembro de 2017, apresenta também um parâmetro de criticidade (Figura 62) de outras metas do PNE por fonte de dados necessários para monitoramento.

Figura 62 - Criticidade das metas da educação pelo software TC Educa

META	CRITICIDADE	FONTE
<b>Meta 2</b> (Atendimento ensino fundamental).	Razoavelmente crítico (Indicador 2B) e de fácil implementação (mesma estruturação das metas 1 e 3 do projeto piloto).	Censo Escolar.
<b>Meta 5</b> (Alfabetização no 3º ano).	Bastante crítico, alta relevância, mas requer definições adicionais (necessidade de definições de critérios do conceito de alfabetização. Verificar quais os níveis atingidos no ANA são considerados razoáveis para cada matéria. Também conferir a regularidade da avaliação, se será mantida no mesmo formato).	Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).
<b>Meta 6</b> (Ensino Integral).	Razoavelmente crítico (Indicador 6A) e de fácil implementação (mesma estruturação das metas 1 e 3 do projeto piloto).	Censo Escolar.
<b>Meta 7</b> (IDEB).	Bastante crítico, alta relevância e de fácil implementação. Obs.: nesse caso é fundamental realizar a comparação com as metas individuais de cada Município em vez da comparação com a meta nacional prevista no PNE.	<a href="http://portal.inep.gov.br/cenario-educacional">http://portal.inep.gov.br/cenario-educacional</a> .
<b>Meta 16</b> (Professores com pós-graduação).	Bastante crítico e de fácil implementação.	<a href="http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais">http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais</a> .

Fonte: ATRICON<sup>70</sup>, 2016.

<sup>70</sup> <http://www.irbcontas.org.br/cartilhaatceduca/Cartilha%20TC%20educa/assets/common/downloads/publication.pdf>

Nos casos, especificamente, de não cumprimento será expedida a emissão de alerta por parte dos órgãos de controle externo. Cabe a ressalva, entretanto, que as orientações emanadas pelo Grupo de Trabalho da Atricon e IRB orientam para, caso constatado novamente o não cumprimento da meta, além do não cumprimento de plano de ação, a ser elaborado pelo ente para planejamento e atendimento das metas, que se emita relatório e parecer prévio pela reprovação das contas. Tais alertas fundamentam-se ainda na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), em seu artigo 59, § 1º, quando estabelece que os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos federais, estaduais e municipais quando constatarem que estes excederam os limites de despesa com pessoal, entre outras:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

[...]

1º Os Tribunais de Contas **alertarão** os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4o e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Adicionalmente, o artigo 123 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro confere ao TCE-RJ a atribuição, entre outras, de apreciar e julgar contas de administradores estaduais e municipais, sendo sua competência, portanto, a verificação do cumprimento das metas previstas nos Plano Estadual de Educação (PEE) e Planos Municipais de Educação (PME). Para isso, deve orientar os administradores públicos a aprimorar seus mecanismos de gestão, assim como averiguar o planejamento e a execução da legislação orçamentária à luz das estratégias previstas e apurar a correta aplicação dos recursos.

A primeira ação do TCE-RJ para monitorar o PEE e os PME foi baseada na Auditoria de Conformidade apresentada nesta pesquisa, consistindo em conhecer a realidade dos entes, analisar o conteúdo dos planos e obter dados declarados sobre as taxas de atendimento das metas 1A e 3A, relativas à universalização do ensino. A partir de estimativas progressivas ligadas ao desempenho obtido por cada ente, dentro de uma série histórica, o TCE-RJ poderá avaliar se o ente atingiu ou não a taxa de atendimento exigida e se ocorreu dentro do prazo

fixado da lei. Mediante a inadimplência, alertas poderão ser disparados, a fim de que os jurisdicionados tomem ciência do fato e adotem medidas corretivas.

Na sequência, os números das políticas da educação são evidenciados, a partir da avaliação do Grau de Exequibilidade e Grau de Eficácia das Políticas Públicas Educacionais (GExPPE e GEPPE), mediante metodologia própria desenvolvida para esta pesquisa, com base na execução orçamentária do Estado do Rio de Janeiro demonstrada via sistema Siafe-Rio, com o propósito de observar o comportamentos dos programas e ações destinadas à resolução dos problemas sociais da educação.

### **3.3 Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas Educacionais (AOPPE)**

Para Valle (2016), o conceito do vocábulo “política” no Brasil é bastante confuso, considerando que é utilizado para situações onde há competição partidária e ainda para formulação das escolhas e estratégias públicas, o que prejudica a sua clarificação conceitual de limites e possibilidades (VALLE, 2016, p. 31). Diversos são os autores que abordam as condições de formação e desenvolvimento de cada uma das fases das políticas públicas, vista como a elaboração de uma agenda propositiva com soluções para problemas sociais diagnosticados e que necessitam do Estado.

No campo do direito, até bem pouco tempo reproduzia-se uma concepção de que o estudo das políticas pública caberia única e exclusivamente ao Poder Executivo, em razão da sua discricionariedade para promover “escolhas públicas” (LOEWENSTEIN, 1965). Dessa forma, “a simples presença de um forte caráter político nesse processo de escolha pública determinou um fechamento cognitivo que se estendeu, ao menos no cenário nacional, até boa parte do século XX” (VALLE, 2016, p. 32). Loewenstein (1965) propõe uma tripartição de poderes instrumental à liderança política e conforme as funções de Estado - função de determinação, de execução e de controle das políticas. E, sobre o controle das políticas, Valle (2016) acrescenta:

Essa ideia de poder funcionalizado determina, por sua vez, uma modernização teleológica do controle: numa recíproca interação de causa e efeito, os valores dão conteúdo ao controle público e ressurgem fortalecidos do próprio exercício dessa tarefa, sem a qual se transformariam em mera declamação. Expande-se, portanto, o controle do terreno acanhado da regularidade formal, para a seara mais desafiadora da eficiência e do resultado (VALLE, 2016, P. 22).

De forma mais ordenada, a reflexão sobre a controlabilidade do ciclo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação) permite compreender de que forma as

práticas governamentais acontecem, qual a causa de determinadas escolhas e se há inter-relacionamento entre estruturas administrativas ou instâncias diferentes em prol de objetivos comuns.

A sociedade, em tempos de não atendimento das necessidades individuais, transindividuais e coletivas, passou a judicializar o seu direito de receber do poder público o básico para sobreviver. Outro aspecto, diz respeito ao regime democrático de governo, representativo e com responsabilidades delegadas ao Poder Legislativo, onde o cidadão passou a acompanhar se as promessas eleitorais refletidas nos planos de governo, durante a campanha política, seriam seguidas à risca, quando da elaboração dos Planos Plurianuais - planejamento estratégico de quatro anos de duração que contém todas as políticas públicas escolhidas para aquele período. Para Moreira Neto (2006), estes são os elementos de legitimação do agir administrativo. Valle (2016) pontua também sobre a necessidade de contato com as diferentes percepções a respeito dos elementos e pressupostos relacionados às políticas públicas. Citando Theodolou (2005, p. 86-97), destaca:

- . Políticas públicas devem distinguir o que o governo *pretende* fazer, e aquilo que, de fato, ele realmente *faz*; a omissão governamental é tão relevante quanto a ação;
- . Políticas públicas no plano ideal, envolvem todos os níveis de governo, e *não estão restritas a atores formais* - em verdade, atores informais podem se revelar extremamente importantes;
- . Políticas públicas é um tema que invade a ação governamental, e não está limitado à legislação, a ordens executivas, a regras e à regulação - portanto - tampouco, aos instrumentos formais desse mesmo agir do poder;
- . Políticas públicas envolvem um *curso de ação intencional*, com uma finalidade específica e conhecida como objetivo;
- . Políticas públicas envolvem um processo em desenvolvimento; elas compreendem não só a decisão pela promulgação de uma lei ou projeto ou programa, mas também as ações subsequentes de implementação, apoio e avaliação (VALLE, 2016, P. 34, GRIFO DA AUTORA).

Assim, as políticas públicas são sempre revestidas desse caráter de multiplicidades de fatores, percebidas dentro da lógica da continuidade e da projeção para o futuro, visando resultados sustentáveis e o alcance dos direitos prioritários (FREITAS, 2016; VALLE, 2016).

### 3.3.1 A sustentabilidade das políticas públicas

Para Freitas (2016), as relações administrativas devem ser consistentes com a fundamentação e motivação dos seus atos, bem como à devida processualização das suas decisões. Prepondera o controle de sustentabilidade das motivações subjacentes às decisões administrativas onde “a discricionariedade absoluta e incontestável perde espaço para processos decisórios vinculados a princípios e direitos fundamentais das gerações atuais e

futuras”, preocupados com o tempestivo dever constitucional (FREITAS, 2016, P. 216). Os interesses da sociedade não podem ser sobrepostos a políticas públicas que não demandem avaliações consequenciais e ações governamentais favoráveis à consecução dos seus objetivos.

Reforça ainda Freitas (2016), como máxima de concretização dessa sustentabilidade que se preocupa com o atendimento dos anseios sociais não apenas no presente, como também no futuro, que a interpretação constitucional seja sustentável, com capacidade, inclusive, de suspender a eficácia de determinadas regras que prejudiquem a efetividade das políticas públicas e suas metas intertemporais; que sacrifique o mínimo para preservar o máximo de direitos, sendo proibidas ações e omissões que causem danos às gerações presentes e futuras; e que, independentemente de interposição legislativa, o Estado se responsabilize pelo desenvolvimento solidário, material e imaterial, ético e eficiente, socialmente inclusivo, de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, do direito ao bem-estar (FREITAS, 2016, P.311-314).

Sobre estes aspectos, alude-se a sustentabilidade orçamentária das políticas públicas, especialmente fomentada em meio a um desenvolvimento sistêmico e integrado, que se não controlada, termina por comprometer a continuidade das ações governamentais e o próprio atendimento desses direitos no futuro. Assim, forçados a vestir “as lentes da sustentabilidade social, ambiental, econômica (com todas as suas correlações), ética e jurídico-política”, o Estado passa a se preocupar em implementar “políticas constitucionalizadas” de função indutora de boas práticas sustentáveis, ao lado da função isonômica de oferta de oportunidades e direitos para todos (FREITAS 2016, P. 245).

O orçamento público estatal reflete, por sua vez, de forma quadrienal e anual, quais foram as escolhas promovidas pela sociedade, via Poder Executivo com anuência do Legislativo, para resolução dos problemas sociais vigentes. O Plano Plurianual (PPA) é a lei orçamentária estratégica, elaborada no primeiro ano de gestão do Chefe do Poder Executivo e válida por quatro anos, com possibilidade de revisões quantitativas a cada exercício. Com o propósito de estabelecer diretrizes, objetivos e metas de atuação dos gestores, em prol da consecução das políticas públicas, conforme estabelece a Carta Magna de 1988 no § 1º do artigo 165, o PPA conecta o anseio social à realidade da programação orçamentária destinada pelo poder público para a defesa dos seus direitos, permitindo verificar a viabilidade e continuidade das políticas ao longo dos anos.

Sobre a importância do cumprimento dessa programação, a recente Emenda Constitucional n. 100 de 2019, que alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal de 1988, na visão de alguns doutrinadores, é a expressão clara da positivação do orçamento impositivo, visto que altera a perspectiva de orçamento autorizativo para cumprimento obrigatório, salvo impedimento técnico, ao mencionar a expressão “tem o dever de executar as

programações orçamentárias” associada à concepção de resultado a ser entregue, mediante “efetiva entrega”, como se percebe:

Art. 165

[...]

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Outros instrumentos formulados pelo Poder Executivo, Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sujeitam-se à aprovação e à discussão no Poder Legislativo, devendo ser objeto de audiências públicas na fase de elaboração e de prestação de contas das ações governamentais. Essas peças orçamentárias servem, portanto, para evidenciar quais as prioridades e a destinação exata das fontes de recursos por exercício financeiro e para cada uma das políticas públicas. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2015), o orçamento público constitui o instrumento principal de controle interno, externo e social, sob os aspectos da legalidade e da legitimidade, sendo considerado “pedra angular” na construção de relações de confiança entre cidadãos e Estado.

O orçamento é um documento político central do governo, mostrando como anual e plurianualmente os objetivos serão priorizados e alcançados. Juntamente com outros instrumentos de política governamental - como leis, regulamentos e ações conjuntas com outros atores da sociedade - o orçamento visa transformar planos e aspirações em realidade. Mais do que isso, o orçamento é um contrato entre cidadãos e estado, mostrando como os recursos são arrecadados e alocados para a prestação de serviços públicos. A experiência de recentes anos sublinhou como o bom orçamento é apoiado e, por sua vez, apoia os vários pilares da governança pública moderna: transparência, integridade, abertura, participação, responsabilidade e uma abordagem estratégica para planejar e alcançar os objetivos nacionais. O orçamento é, portanto, uma pedra angular na arquitetura da confiança entre os estados e seus cidadãos (OCDE, 2015, p.5)

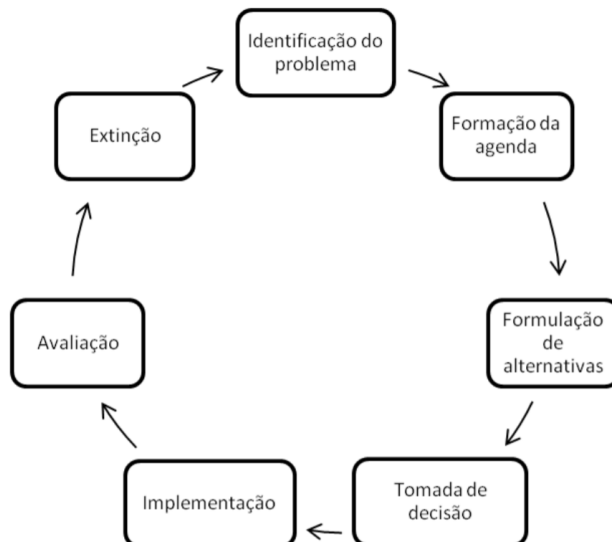
A respeito da necessidade dessas relações, há algum tempo o conceito de sociedade da confiança tem sido discutido. Para a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai) (2013, p.5), organismo responsável pela edição das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai), normas de auditoria globais, a boa governança está relacionada com a capacidade dos gestores fornecerem aos usuários dos serviços públicos o devido valor esperado, em relação a cada uma das políticas públicas, por meio de informações independentes, objetivas e confiáveis. Teixeira (2016), ao traduzir livremente os objetivos das fiscalizações públicas elencados pela Intosai (2013, p.5), destaca os principais benefícios à boa governança:

[...] proporcionam aos usuários previstos informações independentes, objetivas e confiáveis, assim como conclusões e opiniões baseadas em evidências suficientes e apropriadas relativas aos órgãos e entidades públicas; aprimoram a prestação de contas (*accountability*) e a transparência, promovendo a melhoria contínua e a confiança sustentada no uso apropriado dos recursos e bens públicos, e no

desempenho da Administração Pública; fortalecem a efetividade tanto daqueles órgãos que, no ordenamento constitucional, exercem funções de controle e correção sobre o governo, quanto dos responsáveis pela gestão de atividades financiadas com recursos públicos; criam incentivos para a mudança, proporcionando conhecimento, análises completas e recomendações bem fundamentadas para o aperfeiçoamento (TEIXEIRA, 2016, p. 78).

De certa forma, a elaboração das políticas requer decisões pensadas, planejadas e avaliadas de forma *ex-ante* e *ex-post*<sup>71</sup>, quanto aos possíveis impactos e fatores de aplicação necessária, para que, somente assim, mediante decisões baseadas em evidências, as formulações e implementações possam ser realizadas. Corroborando com a elaboração de um sistema de políticas públicas sustentável. Nas Figuras 63 e 64, é possível notar de que forma as etapas do ciclo de políticas públicas clássico, ilustrado por Secchi (2010), relacionam-se com os aspectos orçamentários de manutenção e custeio destas mesmas políticas, via processo orçamentário:

Figura 63 - Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Adaptado de Secchi (2010).

Para Secchi (2010), o ciclo das políticas evolui a partir do diagnóstico do problema social, perfazendo a agenda, com suas propostas de alternativas de soluções. Seguida à tomada de decisão, implementa-se a política, para depois avaliá-la e decidir, novamente, se a mantém, em razão do seu caráter de manutenção e continuidade de direitos que devem ser atendidos, ou se a extingue, por ineficiência na consecução dos objetivos ou porque já atingiu o seu objetivo e não há mais o problema social.

Destaca-se, entretanto, que a elaboração do ciclo de políticas públicas colide com o ciclo de elaboração do orçamento público, justificando o que percebemos ocorrer com frequência na

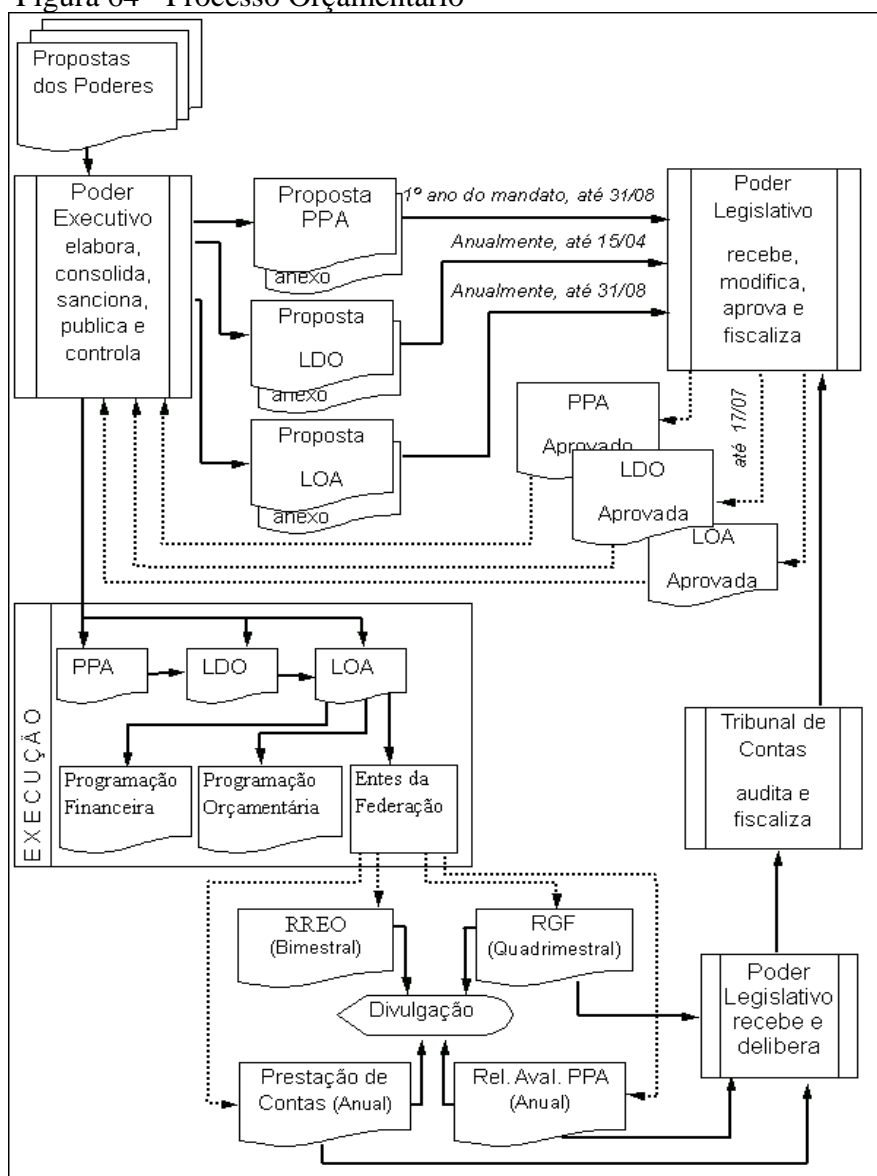
<sup>71</sup> Sobre estes modelos de avaliação, o IPEA e a CGU elaboraram em 2018 os Guias Práticos de Avaliação *ex-ante* e *ex-post*, como referenciais metodológicos para auxiliar o processo de harmonização e coordenação das avaliações das políticas públicas. Possuem o foco no aprimoramento das políticas públicas e na prestação de contas à sociedade, a partir das diretrizes emanadas de instâncias estratégicas de controle.



Administração Pública: a inexecução de políticas públicas por ausência de recursos disponibilizados para a sua consecução. Assim, essa colisão pode se referir quanto ao momento de elaboração da política e do orçamento; quanto à matéria (conteúdo) de ambos; quanto às prioridades; e ainda quanto à clareza.

Em comento, o processo de elaboração das peças orçamentárias segue um trâmite formal e tem a sua iniciativa no Poder Executivo, que deve colaborar com a elaboração dos planejamentos setoriais, consolidá-los e, dentro do prazo elencado na Figura 64, encaminhar o projeto de lei com o orçamento geral (Fiscal, de Seguridade Social e de Investimentos) para discussão e votação na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, no âmbito estadual, conforme segue:

Figura 64 - Processo Orçamentário



Fonte: Mognatti (2005, p.19) *apud* Câmara dos Deputados.

Assim, depois de votadas, as leis do orçamento (PPA, LDO e LOA) serão implementadas e passarão a sofrer controle quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão<sup>72</sup>. Caberá ao gestor, para isso, emitir os relatórios gerenciais exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF)) de forma íntegra, tempestiva e confiável, a fim de que seja possível monitorar e acompanhar a necessidade de limitação dos empenhos (contingenciamentos), quando a arrecadação da receita não acompanhar a realização dos gastos públicos, bem como verificar o cumprimento parcial dos limites legais de gastos com pessoal, da dívida, de concessão de garantia e de operações de crédito (empréstimos concedidos).

Dessa forma, quanto ao momento da colisão entre o ciclo de políticas públicas e o ciclo orçamentário, considerando que as políticas estão no corpo do Projeto de Lei do Plano Plurianual, por meio dos Programas de Governo e suas Ações Governamentais, encaminhado em 31 de agosto do primeiro ano de mandato do Chefe do Poder Executivo, e ainda no Projeto de Lei Orçamentária Anual, ao vincular quanto de orçamento será disponibilizado para cada uma das programações, terminam por confrontar-se porque não houve tempo suficiente (apenas oito meses após o início do mandato) para o percurso de todo o ciclo de políticas e realização das audiências públicas necessárias para promoção das possíveis soluções dos problemas diagnosticados com a posterior chancela do legislativo.

Colidem ainda, quanto à matéria, porque quem elabora a agenda com as propostas setoriais de soluções possíveis, em regra, não avaliou quanto de orçamento será disponibilizado e de que forma ocorrerá a liberação destes recursos. A comunicação com o setor fazendário historicamente é precária e por muitas vezes sabe-se de situações onde pedem para “elaborarem políticas que acham que conseguirão fazer”. Indaga-se, todavia, baseadas em quê? Como planejar dessa forma? Esse, por sinal, tem sido um dos grandes fatores causais dos problemas detectados na etapa do planejamento orçamentário. Esquece-se de que o orçamento público, por sua natureza, é escasso e com isso projetam-se compromissos assumidos, mediante lei, sem que haja qualquer levantamento dos custos necessários *versus* benefícios esperados para as

---

<sup>72</sup> Importante destacar a atual posição do Supremo Tribunal Federal, ao afirmar que as “leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos” (ADI 5449 MC-Ref, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2016, DJe de 22/4/16). No mesmo sentido, v. ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014; ADI 4.270, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 28/9/2012; ADI 3.949, rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe de 7/8/2009; ADI 4.049-MC, rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe de 7/5/2009; ADI 2.903, rel. Min. Celso de Mello, DJe 19/09/2008; ADI 5242, rel. Min. Luiz Fux. Na doutrina, v. TORRES, Heleno Taveira. Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, pp. 398; ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, pp. 239/240.

propostas da agenda. Na verdade, as escolhas públicas deveriam ser realizadas em respeito ao princípio da racionalidade da decisão administrativa (PIRES, 2017).

Ocorre colisão também quanto às prioridades que devem ser definidas em conjunto e consolidadas nas peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Como dificilmente encontramos políticas públicas escolhidas de acordo com o seu impacto orçamentário e financeiro, especialmente programadas a partir das suas ações governamentais, sobre o que precisarão para serem executadas, infelizmente não há definição de fontes de custeio, nem do caráter permanente ou temporário dessas práticas. A conclusão é que muitas delas terminam sendo preteridas por outras políticas mais baratas, rápidas e menos complexas, embora não gerem resultado social algum.

Quanto às colisões de clareza, não raro encontramos Programas de Governo inseridos em Planos Plurianuais sem definição expressa dos seus objetivos, com Ações Governamentais incoerentes e finalidades desconectadas com a política, além de não disponibilizarem os produtos que serão entregues para cada uma das ações, respeitando as unidades de medida mensuráveis e objetivas, divididas em compromissos assumidos anualmente. Não basta que a política exista, é necessário que ela se reflita no orçamento público.

Reconhece-se, portanto, o papel dessa “Administração Pública de Prestação”, provedora de serviços públicos que devem ser prestados por ela ou por particulares que a substituem, em atendimento ao inquestionável princípio da “Supremacia do Interesse Público” (PIRES, 2017, P.184). De certo, subsiste ainda a “Administração de Gestão”, a “Administração de Fomento”, a “Administração Ordenadora” e a “Administração Sancionadora”, mas para não perder o tema central desta pesquisa, tomaremos por base, tão propriamente, apenas a capacidade e o dever do Estado de executar as suas políticas públicas (PIRES, 2017).

No entanto, os Programas de Governo se expressam por meio das políticas públicas (PIRES, 2017, p. 185) e já expandem debates na doutrina e na jurisprudência sobre as possibilidades e limites do controle judicial, também conhecido como judicialização da política ou politização da justiça. Para Paixão (2007), a ideia da função política não é exercida apenas pelo Poder Legislativo, mas também reconhece a função jurisdicional:

A função política do Estado é a atividade que órgãos instituídos pela Constituição exercem no âmbito de sua competência, tendo por objetivo preservar a sociedade política e promover o bem comum, e que consiste em determinar, mediante a livre interpretação de normas constitucionais, o que é interesse público e quais são os meios interessados à sua implementação (PAIXÃO, p.51).

Dessa forma, a discricionariedade política, ou seja, a discricionariedade administrativa dos atos políticos ou de governo, quando não praticada em defesa do atendimento dos interesses

e direitos dos indivíduos, termina por autorizar que o controle judicial interfira, determinando uma prática de governo a ser inserida na execução do orçamento vigente.

Tão clara é a percepção normativa do orçamento público de caráter geral que no Plano Plurianual estadual (2016-2019), discutido, votado e aprovado em lei, encontramos as definições sucintas dos objetivos da política.

Quanto às relações estabelecidas entre os atores públicos e os diferentes processos de formulação dos Programas de Governo, Ações Governamentais e unidades de medidas definidas como produtos a serem entregues, deve-se observar, desse modo, as etapas necessárias para um sistema de políticas públicas sustentáveis, expressas no Quadro 44:

**Quadro 44 - Etapas do Sistema de Políticas Públicas Sustentáveis**

<b>Sociedade</b>	<b>Poder Executivo</b>	<b>Poder Legislativo</b>
Permite detectar os principais problemas sociais e aponta seus anseios	Propõe soluções, mediante elaboração de políticas setoriais, consolidadas nos projetos de lei de PPA e da LOA.	Valida as estimativas de impacto orçamentários e financeiros, para as despesas decorrentes das políticas propostas na Agenda, para o exercício vigente e os dois seguintes
Estabelece prioridades por meio de Audiências Públicas	Elabora a Agenda, especificando alternativas de Ações Governamentais possíveis, por meio de Programas de Governo, e em respeito às priorizações.	Promove a escolha pública que legitima as políticas exequíveis que serão implementadas, em atendimento às prioridades elencadas
Acompanha a implementação da política e seus resultados entregues	Implementa a política, respeitando as classificações das despesas públicas (Institucional, Funcional, Programática e da Natureza da Despesa)	Enquanto titular do controle externo, deve controlar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados em cada Programa de Governo, via Tribunal de Contas, por meio das suas fiscalizações orçamentárias, operacionais, patrimoniais, contábeis e financeiras
Avalia, ao final do exercício, sobre o atendimento das necessidades e sobre a manutenção ou suspensão das políticas	Deve revisar toda a política, por meio da elaboração do Relatórios de Ações Realizadas do Plano Plurianual, evidenciando cada uma das metas e suas entregas	Consulta a sociedade sobre as entregas dos Programas de Governo (se foram suficientes ou não) e questiona sobre a manutenção ou suspensão dessas políticas. Promove ainda o Controle Político das Contas de Governo, mediante emissão do Parecer Prévio pelos Tribunais de Contas (Controle Técnico)

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Avaliar as políticas públicas baseado em evidências faz parte de uma das boas práticas de Governança do Setor Público. Executada como um processo sistemático, integrado e institucionalizado, verifica a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identifica possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão. Devem ser executadas em caráter permanente e integradas ao ciclo de políticas públicas, que envolve também o planejamento, a execução e o controle orçamentário e financeiro. Somente com a efetiva utilização dos resultados das avaliações na adoção de medidas de melhoria na execução das políticas públicas e no processo orçamentário e financeiro, que os princípios de eficiência, efetividade e eficácia serão aplicados (TCU, 2018).

### 3.3.2 O processo de governança orçamentária

Como diretrizes da governança pública<sup>73</sup>a relacionadas ao processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas, destacam-se: i. monitoramento do desempenho e avaliação da concepção, da implementação e dos resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas foram observadas; ii. avaliação das propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento das políticas públicas e das concessões de incentivos fiscais, além da aferição, sempre que possível, dos seus custos e benefícios; e iii. manutenção do processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.

Para que estas avaliações sejam possíveis, o orçamento educacional deve ser segregado conforme as classificações possíveis para lançamento das suas despesas públicas. É no Plano Plurianual que estão concentradas todas as diretrizes, objetivos e metas de cada uma das políticas educacionais. Do mesmo modo, a Lei Orçamentária Anual apresenta a operacionalidade desse planejamento, organizando, mediante práticas alocativas de créditos orçamentários, as competências de cada umas das estruturas do poder público. Dessa forma, anualmente, as dotações são destinadas de acordo com a classificação dos Programas de Trabalho. Estes, por sua vez, são organizados respeitando a orientação do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e as instruções técnicas da Secretaria do Tesouro Nacional.

Sobre este aspecto Bijos (2014) chama a atenção:

Em se tratando de *accountability* pública, é fundamental que o sistema orçamentário seja capaz de gerar confiança aos cidadãos, de tal modo que contribua para a percepção de que o governo é sensível aos anseios da sociedade, de que tem um plano para atingir objetivos prioritários e de que utilizará os recursos disponíveis de forma eficiente, eficaz, efetiva e sustentável (BIJOS, 2014, P.23)

Para a OCDE (2014), a governança orçamentária se relaciona com todos os processos, leis, estruturas e instituições que garantem o funcionamento do sistema orçamentário e, por consequência, a finalidade dos gastos públicos oriundos deste. Bijos (2014, p. 43) evidencia o caráter multidimensional do orçamento público e aponta a necessidade da sua regular execução para a implementação das políticas públicas, visto, inclusive, “como uma espécie de contrato entre o Estado e a sociedade”. Dessa forma aponta que “é necessário que esse

---

<sup>73</sup> Orientações do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (Cmap), instituído pela Portaria Interministerial n° 102, de 2016, e do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (Cmas), instituído pelo Decreto n° 9.588, de 2018.

documento seja claro, transparente e tenha credibilidade suficiente para ensejar confiança e para servir como base de prestação de contas” (BIJOS, 2014, P. 23).

Sobre a caracterização das boas práticas orçamentárias, Schick (2014, apud Bijos, 2014, p.25), agrupa em dimensões (fiscal, programática, participativa e de *accountability*), para fins de verificação, os princípios de governança orçamentária eleitos pela OCDE. Considerando a importância da Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas, Bijos (2014) ressalta a participação das Cortes de Contas enquanto impulsionadoras de auditorias operacionais voltadas à avaliação da governança:

Conscientes da importância da avaliação de políticas públicas para o aumento da qualidade do gasto, os órgãos de controle externo têm apresentado relevantes iniciativas inovadoras nessa área. Uma delas diz respeito às auditorias realizadas pelo TCU com base no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas<sup>37</sup>, recém-aprovado pela Portaria-TCU nº 230/2014. Em acréscimo às já consolidadas auditorias operacionais de avaliação de programas, a nova abordagem se destaca pelo seu enfoque de governança, centrado na avaliação de “condições de desempenho”, como complemento à avaliação de desempenho propriamente dita (BIJOS, 2014, P. 31)

Assim previu o estudo do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal (FREITAS, I. *et al*, 2013):

Não basta que as políticas públicas reflitam os anseios sociais. O Congresso tem o dever de averiguar se elas estão efetivamente suprindo essas demandas. É preciso, portanto, que se investigue periodicamente o impacto dos programas governamentais em relação aos objetivos para os quais eles foram criados.

[...]

Aplicam-se recursos orçamentários em inúmeros programas sociais e de infraestrutura todo o tempo, e raros são os gastos públicos imunes a críticas, sejam a respeito do volume despendido, sejam as relativas à “qualidade” do gasto.

Dessa forma, a fim de que seja possível promover a Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas Educacionais (AOPPE), todo o orçamento público deve ser dividido em resposta aos seguintes questionamentos: i. quem elaborou a política setorial; quem possui a dotação; e quem executará a despesa (Órgãos, Unidades Orçamentárias e Unidades Gestoras, respectivamente, demonstram a classificação institucional); ii. em que área será realizada a despesa; e, dentro desta área, como se subdivide (Função de Governo e Subfunção, respectivamente, evidenciam a classificação funcional); iii. com qual objetivo será realizada a despesa; quais práticas serão necessárias para a consecução deste objetivo; cada prática possui qual finalidade; além de esclarecer, qual o produto destas práticas pretendem ser entregues; e em quanto tempo (para estes questionamentos, os Programas de Governo e suas Ações Governamentais, definidas dentro do prazo de quatro anos e com produtos mensuráveis e estabelecidos, esclarecem a classificação programática); iv. qual a natureza do gasto público

(foi proposto para custeio ou investimento); quanto foi destinado para despesas com pessoal, juros, contratações, investimentos, inversões financeiras e pagamentos da dívida (a categoria econômica, o grupo da despesa, a modalidade de aplicação e o elemento do gasto confirmarão a classificação da natureza da despesa); por fim, v. qual a Fonte de Recursos custeará cada um desses Programas de Governos e Ações Governamentais, com todas as suas especificidades (evidenciada por meio da arrecadação de receitas destinadas à educação). O Quadro 45 organiza a distribuição das perguntas e respostas que nortearam, tecnicamente, esta pesquisa, com o propósito de apresentar o cenário da educação estadual no tópico “As contas que contam a educação do Estado do Rio de Janeiro entre 2015 e 2018”.

**Quadro 45 - Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas Educacionais**

<b>Questão</b>	<b>Resposta</b>	<b>Classificação</b>	<b>Propósito</b>	
Quem elaborou a política setorial?	<b>Órgão</b>	<b>Institucional</b>	<b>Quem...</b>	<b>Gastou?</b>
Quem possui dotação orçamentária na LOA?	<b>Unidade Orçamentária</b>			
Quem executará a despesa pública?	<b>Unidade Gestora</b>			
Em que área será realizada a despesa?	<b>Função de Governo</b>	<b>Funcional</b>	<b>Aonde...</b>	
Considerando a área selecionada, há subdivisão?	<b>Subfunção</b>			
Qual objetivo da despesa pública?	<b>Programa de Governo</b>	<b>Programática</b>	<b>Para que...</b>	
Que práticas serão necessárias para a consecução deste objetivo?	<b>Ações Governamentais</b>			
Qual a finalidade dessas práticas?				
Que produtos estas práticas pretendem entregar?	<b>Produtos distribuídos em unidades de medida ao longo dos quatro anos do PPA</b>			
Qual a quantidade?				
Em quanto tempo?				
Qual a natureza do gasto público - Custeio ou Investimento?	<b>Categoria Econômica</b>	<b>Natureza da Despesa</b>	<b>Com o que...</b>	
Quanto foi destinado para despesas com pessoal, juros, contratações, investimentos, inversões financeiras e pagamentos da dívida?	<b>Grupo da Despesa</b>			
Qual a modalidade de aplicação - no próprio Estado, nos municípios, na União, em Instituições Privadas com ou sem fins lucrativos?	<b>Modalidade de Aplicação</b>			
Qual a especificidade da despesa pública?	<b>Elemento da Despesa</b>			

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Para a programação orçamentária quantitativa, duas dimensões devem ser observadas: a física e a financeira. Bens e serviços a serem entregues encontram-se na dimensão física e o montante necessário para o desenvolvimento da ação orçamentária, na financeira. Sobre as categorias econômicas das despesas, dispõe o MTO (2018) (Quadro 46):

Quadro 46 - Categoria Econômica das despesas públicas

Item	Pergunta a ser respondida
<b>Natureza da Despesa</b>	
<b>Categoria Econômica</b>	Qual o efeito econômico da realização da despesa?
<b>Grupo de Natureza da Despesa</b>	Em qual classe de gasto será realizada a despesa?
<b>Modalidade de Aplicação</b>	De que forma serão aplicados os recursos?
<b>Elemento de Despesa</b>	Quais os insumos que se pretende utilizar ou adquirir?
<b>Fonte de Recursos</b>	De onde virão os recursos para realizar a despesa?
<b>Dotação</b>	Qual o montante alocado?

FONTE: MTO, 2017, p. 34 (adaptado pela autora).

Como é possível perceber, há uma adequação entre as fases das políticas públicas que deve ser respeitada e considerada. A fase de construção de agenda propicia estudos de processos decisórios; a fase de formulação, de processos decisórios, de custo-benefício e de custo-efetividade; a fase de implementação, de processos decisórios e de avaliação do processo de implementação (a chamada avaliação do processo); e a fase de avaliação, de estudos avaliativos (LOWI, 1992; VIANA, 1996; SILVA; PEDONE, 1988; ARRETICHE, 1998).

Para Viana (1996, p. 32), os elementos que compõem as políticas públicas também merecem ser avaliados, considerando que há diferentes espécies possíveis:

A linguagem da política, programa ou projeto envolve o manuseio dos seguintes instrumentos de definição: metas (L), metas planejadas (M), tempo real (Tr), tempo planejado (Tp), custo real (Cr) e custo planejado (Cp). Os objetivos, por sua vez, podem ser explícitos, subjacentes, originais, derivados, gerais, específicos, únicos, múltiplos, complementares, competitivos, imediatos e mediatos. As metas podem ser objetivas, temporais e quantitativamente dimensionadas. As populações-alvo podem ser diretas, indiretas, legítimas e ilegítimas. Os efeitos podem ser buscados (ou não-buscados), previstos (ou não-previstos), positivos (ou não-positivos) e relevantes (ou não-relevantes).

Em concluso, ainda sobre a avaliação das políticas públicas, convém destacarmos as principais distinções teóricas do campo, especialmente quanto aos termos *polity*, *policy* e *policies*. De forma breve, encontramos em Lasswell (1936), em Simon (1957), Lindblom (1959; 1979), Easton (1965), Lasswell (1936), Frey (2000), Souza (2006), Saravia (2006), Farah (2011), Howlett et al. (2013) e Secchi (2014) referências que utilizaram o conceito de *policy analysis*, em relação à análise da política pública, conciliando aspectos científicos, acadêmicos e governamentais. As Ações Governamentais passam a ser avaliadas pela academia e apresentadas aos diferentes grupos de interesse da política.



Simon (1957), ao trabalhar o conceito de racionalidade limitada, por meio de decisores públicos (*policy makers*), defendia que essa limitação poderia ser minimizada pelo conhecimento racional de informações anteriormente incompletas ou imperfeitas. Para ele, a racionalidade também poderia ser maximizada através da criação de estruturas que enquadrassem os atores políticos e modelasse seus comportamentos na direção dos resultados almejados.

Lindblom (1959; 1979), acrescentou outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas: relações de poder e integração entre as fases do processo decisório. Para ele, o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse também são relevantes dentro da estrutura avaliativa.

Na sequência, Easton (1965), contribuiu para a área de estudos ao definir a política pública como um sistema. Considera, portanto, as relações existentes desde a sua formulação, no ambiente que a circunda e diante dos seus resultados. Souza (2006) pontua que a teoria de Easton (1965) recebe *inputs* de partidos políticos, da mídia e de grupos de interesse, influenciando processos, decisões, resultados e efeitos.

Frey (2000) acrescenta ao viés sistêmico da proposta de Easton (1965) a existência de um elevado grau de influência entre as estruturas políticas (*polity*) e os processos de negociação política (*politics*) sobre o resultado material concreto da política pública (*policy*). Estas dimensões acabam por se influenciarem de forma recíproca e permanentemente. A dimensão institucional (*polity*) diz respeito à ordem jurídica e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Relaciona-se aos atores envolvidos, ou seja, a “quem” elabora, implementa e avalia. Já a dimensão processual (*politics*) faz referência ao processo político, aos conflitos e à articulação de interesses, bem como às decisões de distribuição, alocação de recursos e imposição de objetivos. Logo, reflete o processo, o caminho que demonstra “como” a política foi pensada, em que circunstâncias, contexto, desafios e oportunidades. Já a dimensão material (*policy*) colaciona os conteúdos concretos dos programas e ações, além das decisões políticas inseridas nas peças orçamentárias, após discussão e votação e seus problemas técnicos. Esclarece “qual” é a política, “o que” ela pretende e “do que” é composta.

Saravia (2006) afirma se tratar de um fluxo de decisões públicas, orientadas a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios necessário para mudança da realidade. Esse sistema provoca alterações, por meio de objetivos e estratégias definidas, além da alocação de recursos necessários, com o propósito de conseguir cumprir os compromissos esperados.

No mesmo período, Souza (2006, p. 26) conceitua política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação

(variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Elenca também alguns elementos fundamentais para a consecução dos seus objetivos: i. que a política pública permita diferenciar o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; ii. que os atores e níveis de decisão, embora se confundam com o próprio governo, não necessariamente se restringe a participantes formais; iii. que a política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; iv. que a política pública reflete uma intenção de agir, com objetivos a serem alcançados; v. que a política pública está focada no longo prazo, embora apresente impactos de curto prazo; vi. que política pública “envolve processos subsequentes, após a sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 36).

Farah (2011), insere novos atores no cenário político que reivindicam participação no processo decisório relativo às políticas públicas. Os temas passaram a ditar as avaliações possíveis, direcionando, como, por exemplo, para questões de equidade, legitimidade, direitos prioritários, direitos humanos e estudos de impacto, além de estudos sobre o financiamento de políticas sociais e sobre o controle social de políticas públicas, estes já a partir de 1985.

De acordo com Howlett et al. (2013), políticas públicas são ações de governo intencionais, com objetivos definidos, mesmo que precariamente identificados, justificados e formulados. Secchi (2014, p. 01) apresenta uma perspectiva de que as políticas públicas são compostas pelo conteúdo concreto e simbólico das decisões políticas e “pelo processo de construção e atuação dessas decisões”. Para o autor, além da abordagem estadista, há uma abordagem multicêntrica, à qual me filio, no momento do estabelecimento das políticas. A abordagem multicêntrica considera a atuação de outros organismos (organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com os atores estatais) enquanto protagonistas de todas as etapas da política pública. De acordo com a abordagem multicêntrica, “a essência conceitual de políticas públicas é o problema público” (SECCHI, 2014, p. 5), e este, por sua vez, pode ser melhor diagnosticado, descrito, estudado, mensurado, por quem lhe sinta “na pele”. Não cabe ao poder público, por sua vez, ser o detentor das respostas sobre “o que fazer”, “por que fazer”, “por quem fazer” e “como fazer”, ou seja, o propósito é de trazer solução para um problema que é público.

Ao pontuar todas estas perspectivas teóricas a respeito das mais diversas concepções sobre políticas públicas e trazer a questão do orçamento para a necessidade de viabilidade e exequibilidade das proposições, entende-se, portanto, como crucial o papel desejado para a Corte de Contas fluminense. Se a política existe na lei, mas não existe na realidade, importamos saber o porquê. Qual o comportamento das instancia central de orçamento? Até que ponto

as políticas não são praticadas, por meios das suas ações governamentais, porque tiveram seus recursos contingenciados? O Tribunal de Contas tem observado todas as dimensões que envolvem todas as etapas das políticas educacionais da Rede Estadual de Ensino, especialmente em respeito aos pressupostos estabelecidos nesta pesquisa de *accountability* educacional e *sharing control*? O capítulo “Estamos no caminho certo?” apresenta respostas para estas e outras questões.

Observa-se, portanto, que, um Programa de Governo é composto por uma ou mais Ações Governamentais que contribuirão para a realização do objetivo da política. Já a Ação pode conter um ou mais produtos previstos a serem entregues, inclusive, diferenciando-os conforme a região do atendimento. Ou seja, a representação da dinâmica segue a coordenação ilustrada na Figura 65 a seguir.

Figura 65 - Estrutura do planejamento orçamentário da Política Pública



Fonte: Elaborado pela autora (2009).

Desse modo, o PPA não consiste em planejamento de longo prazo, mas tem o potencial de funcionar como elo entre o presente e o futuro, enquanto instrumento de médio e curto prazo, contribuindo, inclusive, para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>74</sup>, quando prepara etapas de políticas públicas que são pensadas estrategicamente e que

<sup>74</sup> Em setembro de 2015, o governo brasileiro aderiu à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), que propõe um plano de ação internacional para o alcance de dezessete objetivos. Tais objetivos, desdobrados em 169 metas, abordam diversos temas fundamentais para o desenvolvimento humano, assim como desafios econômicos, sociais e ambientais.

contribuirão para mudanças significativas para a sociedade. Por sinal, neste momento, verifica-se em todo o país a construção de expedientes para um planejamento estratégico, coerente e integrado, alinhado aos atuais instrumentos de orçamento que possibilitam a orientação das Ações Governamentais, viabilizando a definição de prioridades setoriais e multisetoriais, e não apenas locais, regionais ou nacionais, com o propósito de otimizar as ações necessárias para o alcance dos ODS.

A ausência do planejamento de longo prazo e a falta de colaboração entre as esferas e as instâncias responsáveis pelo planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas geram impactos de baixa governança orçamentária, na medida em que a gestão financeira pública e a elaboração do orçamento não são capazes de concluir objetivos pretendidos, nem mesmo de atendimento às finalidades estabelecidas pelo próprio gestor. Embora essas finalidades reflitam o corolário do princípio republicano, enquanto dever de prestar de contas e atender ao princípio da supremacia do interesse público, tornou-se comum planejar sem qualquer compromisso com o grau de exequibilidade dessas políticas. Em diversos casos, quem planeja a entrega dos bens ou serviços públicos não compreende sobre a necessidade do orçamento necessário; quem acompanha as receitas e despesas públicas não sabe o porquê daquelas metas estabelecidas e nem tem acesso às prioridades que deveriam ser respeitadas; e ainda há situações de ingerência de outras estruturas de poder em políticas que não domina e não acompanha; além da transitoriedade entre as vinculações das estruturas, alterando as responsabilidades de supervisão hierárquica (dentro Administração Direta) ou finalística (entre a Administração Direta e a Indireta), para algumas instituições quase que anualmente.

A sustentabilidade fiscal e a garantia de qualidade e do desempenho da administração pública, no longo prazo, dependem, necessariamente, da forma como o ciclo orçamentário tem sido cumprido, gerido, monitorado e avaliado. O que se observa, no entanto, é que a intervenção estatal tem se deparado com longos e persistentes prazos para a implementação de políticas essenciais, quando são implementadas. Sem considerar prioridades, algumas, mesmo planejadas, são executadas em percentuais abaixo de 10%, outras, terminam o exercício zeradas. Sem execução alguma.

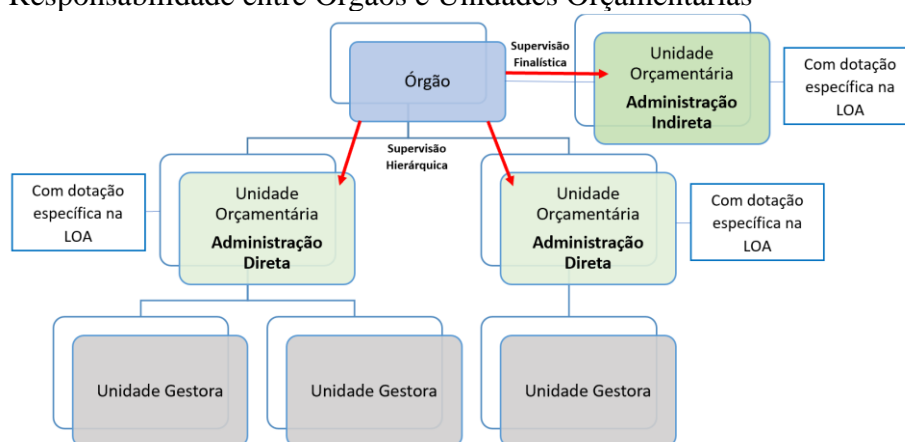
Nesse mesmo diapasão de sustentabilidade orçamentária e direito ao futuro, ao projetar cenários e hipóteses macroeconômicas, o custo de oportunidade do orçamento mal planejado termina por influenciar outros aspectos consequentes tão relevantes quanto à própria execução da política pública no presente. Isso porque ao gerar dívida pública, por exemplo, geralmente

por meio de inscrição de Restos a Pagar<sup>75</sup>, o ente acaba por impedir também a execução futura do atendimento aos anseios sociais.

De acordo com o Referencial para Avaliação da Governança de Políticas Públicas, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (2014), arranjos institucionais devem condicionar a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade. Nesse contexto, arranjos são importantes e dizem respeito, entre outros aspectos, a estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras e normas que influenciam a governança da própria política. Podem ser formais ou informais, e devem ser considerados sempre que influenciarem a política. Por meio de um relevante arranjo integrado ao sistema de alocação orçamentária será possível prever e programar a cooperação ou não com a capacidade de o governo ampliar o horizonte orçamentário das políticas e executá-las para além do tradicional calendário anual.

A pretensão, portanto, deve ser a de tornar a programação da despesa mais consistente, mais real, mais alinhada à política fiscal, às prioridades políticas de médio prazo e voltadas, acima de tudo, para o atendimento das necessidades prioritárias, organizando, inclusive, a supervisão dos responsáveis por cada etapa do processo. Abaixo, segue um modelo na Figura 66 de como funciona a relação entre Órgãos, Unidades Orçamentárias e Unidades Gestoras, observando que a Administração Direta pode, por desconcentração, criar novos órgãos (aqui Unidades Orçamentárias da sua própria estrutura). Além disso, pode ainda, por descentralização administrativa, criar novas entidades da Administração Indireta, exercendo sobre estas um controle finalístico, quanto às suas atribuições. Outrora, o TCU já defendeu que a despesa pública não é em si mesma um fim; é meio (jurídico) para a concretização das finalidades atribuídas ao Estado. O que não é lícito é o gasto ser realizado fora da meta imposta.

Figura 66 - Responsabilidade entre Órgãos e Unidades Orçamentárias



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

<sup>75</sup> Situação em que o gestor empenha e liquida a despesa pública, mas não paga, transferindo para exercícios futuros a obrigação adquirida do pagamento. A consequência será o acúmulo de obrigações pretéritas que terminarão por comprometer o orçamento anual vindouro.

Ainda na esfera do planejamento, a CF/88 (art. 165, § 9o, II) atribui à lei complementar o estabelecimento de normas de gestão financeira e patrimonial da administração pública. A referida Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 -, tratou, então, do planejamento em seu capítulo II, quando confirmou como instrumentos o PPA, a LDO e a LOA e apontou com mais detalhes as informações que estas peças deveriam conter. Entretanto, não há referências quanto aos aspectos relacionados à elaboração e organização, o que acarreta falta de padronização e de normas metodológicas que terminam por desarticular esses instrumentos, enfraquecendo a tarefa de planejamento (GIACOMONI, 2004, p. 83-84).

Ainda quanto à organização, Nunes e Nunes (2003, p. 33) defendem a concepção de “rede de informações” que permitiria o acesso público, especificamente quanto às informações exigidas pela LRF, em especial os relatórios bimestral (Relatório Resumido de Execução orçamentária) e quadrimestral (Relatório de Gestão Fiscal), a fim de oferecer ao cidadão maior transparência das contas públicas, planejadas e executadas, quanto à elaboração, aprovação, apresentação, execução, acompanhamento e avaliação, além de demonstrativos contábeis - ou seja, tudo o que dissesse respeito ao orçamento público estaria em um só lugar, disponíveis, por exemplo, na Internet.

A Rede de Informações reduziria também burocracia e custos em todos os níveis de governo, pois as informações seriam disponibilizadas em meio eletrônico e centralizadas em um único banco de dados, evitando-se o procedimento atual em que os municípios precisam enviar demonstrativos semelhantes a vários órgãos. Além disso, o procedimento auxiliaria aos municípios que não têm páginas na Internet a divulgar em meio eletrônico e aos Tribunais que não dispõem de banco de dados com informações municipais a agilizar a análise e racionalizar a auditoria. A Rede de Informações seria mais um exemplo de cooperação na federação, onde já foram realizados avanços significativos, motivados pela necessidade de implementar a LRF (NUNES E NUNES, 2003, p. 33).

O Manual Técnico do Orçamento (2018) apresenta todas as classificações para as despesas orçamentárias, com validade em todo o território nacional e aplicável aos três níveis de governo, à Administração Direta e à parte da Administração Indireta (Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista que dependam de recursos orçamentários para manutenção das atividades operacionais). Morgado (2011) esclarece a importância das classificações orçamentárias:

Cada classificação é uma lista de códigos e seus significados, por meio da qual os diversos itens de receitas e despesas são agregados em classes semelhantes. De acordo com os critérios utilizados, torna-se possível a criação de diversos tipos de classificações, cada uma apropriada para determinado tipo de análise. (MORGADO, 2011, p. 5).

Sobre o controle da execução das políticas públicas educacionais, faz-se necessário adotar mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas, especialmente em razão da rede de colaboração prevista na própria CRFB/88, quando da criação do Sistema Nacional de Ensino. A autonomia orçamentária dos entes depende, mesmo que indiretamente, dos repasses promovidos pela União, para cumprimento dos Programas de Governo federais, e das receitas que compõem o Fundeb, gerido pelo Estado respectivo. Essa estrutura é fundamental para a construção de políticas públicas educacionais exequíveis e contínuas, em respeito ao princípio da cooperação entre os entes federativos, consoante o parágrafo único do artigo 23 da CRFB/88, quando define como competência comum para todos os entes a oferta dos meios de acesso à educação, e do regime de colaboração entre os sistemas de ensino, conforme o artigo 211.

Em síntese, de acordo com o Manual Técnico do Orçamento, as despesas públicas classificam-se conforme a esfera orçamentária, classificação institucional, classificação funcional, classificação programática, classificação econômica e fonte de recursos.

Quanto à esfera orçamentária, o orçamento público é dividido em três esferas: a fiscal, a de seguridade social e a de investimentos das empresas estatais. Institucionalmente, podem ser classificados ainda quanto àquele que realizou a despesa, sendo o nível mais detalhado o das Unidades Orçamentárias, agrupadas em Órgãos. Abaixo delas podem vir ainda Unidades Gestoras, Administrativas ou Executoras, conforme nomenclatura adotada pelo ente público.

No que diz respeito à classificação funcional, umas das classificações mais relevantes, por traduzir em qual área de atuação do governo e subárea a despesa está sendo realizada. Diz respeito à forma de se identificar a finalidade da despesa, concebida a partir de uma matriz formada por cinco dígitos, sendo os dois primeiros para a Função de Governo e os três últimos para Subfunção, normatizada pela Portaria do então Ministério de Estado, Orçamento e Gestão (MOG) n. 42, de 15.04.1999. Para a Função de Governo 12 - Educação, as suas subfunções típicas são: 361 - Ensino Fundamental; 362 - Ensino Médio; 363 - Ensino Profissional; 364 - Ensino Superior; 365 - Educação Infantil; 366 - Educação de Jovens e Adultos; 367 - Educação Especial; e 368 - Educação Básica, sendo esta última inserida pela Portaria da Secretaria do Orçamento Federal n. 54, de 05.07.2011.

Além deste aspecto e para evitar distorções, foi criada uma função chamada “Encargos Especiais”, responsável pela classificação dos gastos destinados ao pagamento de sentenças judiciais, dívida interna e externa, cota financeira para organismos internacionais, entre outras. Giacomoni (2004) enfatiza a sua importância quando afirma:

Quais os montantes de recursos aplicados nas áreas de Educação, Saúde, Transportes etc.? As aplicações dos Municípios no Ensino Fundamental vêm crescendo? Em que proporção? A finalidade principal da classificação funcional é fornecer as bases para a apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam as organizações do Estado. De acordo com Burkhead, a 'classificação funcional pode ser chamada classificação para os cidadãos, uma vez que proporciona informações gerais sobre as operações do Governo, que podem ser apresentadas em uma espécie de orçamento resumido'. (GIACOMONI, 2004, p. 98).

Outra classificação possível diz respeito àquela que prevê a definição de Programas de Governo e Ações Governamentais (classificação programática), agrupados de forma estratégica para se atingir um determinado objetivo. As ações, que direcionam o fim das práticas voltadas para cada objetivo, podem ser de três tipos: i. projetos, que visam a um resultado, têm tempo delimitado e melhoram ou expandem a capacidade do governo, sendo normalmente despesas com investimento; ii. atividades, relacionadas a um serviço público, de caráter continuado e que mantêm a capacidade de atuação do governo, em regra despesas de custeio; e iii. operações especiais, não relacionadas a serviços ou resultados, por não influenciarem a capacidade de atuação do governo. Nesta classificação encontramos as políticas públicas, dispostas segundo metas físicas e financeiras no Plano Plurianual (já demonstrado nesta pesquisa), por meio de ações e orçamentos necessários à sua consecução. Vincula os responsáveis pela dotação a ser utilizada na LOA e estabelece as entregas e prazos, por meio dos produtos, discricionariamente à escolha e definição dos gestores, quando no momento do seu planejamento (elaboração da proposta das peças orçamentárias), mas que, logo em seguida, transforma-se em lei e com isso reduz-se a sua discricionabilidade quanto ao cumprimento das metas estabelecidas, discutidas, votas e aprovadas.

A classificação econômica reflete as despesas quanto à natureza de despesa, modalidade de aplicação, elemento e subelemento, permitindo observar se estamos diante de uma despesa de custeio ou de investimento, para pagamento de pessoal ou de contratos, se será aplicada no próprio Estado do Rio de Janeiro ou se será transferida para a União ou municípios. Com essa classificação é possível chegar na menor unidade informacional do gasto público.

Quanto às Fonte de Recursos, importante destacar que estas encontram-se vinculadas tanto à arrecadação das receitas quanto à realização das despesas públicas, especialmente podendo vincular alguma destinação específica para determinadas fontes de financiamento. Como exemplo, têm-se as arrecadações com destinação própria atribuída por lei (como recursos do Fundeb, do SUS, do Programa Nacional de Alimentação Escolar).

Assim, diante da complexidade e quantidade de detalhes que envolvem a execução do orçamento público e sobre a incapacidade de muitos operadores destas informações, Davies (2015) defende que uma das medidas a ser adotada é a capacitação técnica para a



análise dos orçamentos, balancetes e balanços gerais do Poder Público, que é também uma capacitação política, no sentido de que as organizações dos movimentos sociais e profissionais da educação poderão ter mais eficácia nas suas reivindicações de mais escolas, melhores condições de ensino e melhores salários junto a autoridades e a órgãos como o Ministério Público, encarregado de velar pelo cumprimento da lei.

Por fim, as informações da execução orçamentária e financeira necessárias para a análise desta pesquisa foram retiradas diretamente do Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro (Siafe-Rio) e manipuladas no software Tableau Desktop de investigação quantitativa e também dos demonstrativos e publicações elaborados pelo Estado em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal. Compreender o orçamento da educação requer o conhecimento de sua estrutura e sua organização, com informações qualitativas e quantitativas, sejam físicas ou financeiras.

### 3.3.3 O Grau de Exequibilidade e Eficácia das Políticas Públicas Educacionais (GExPPE e GEPPE)

Analisando as políticas públicas presentes nos Programas de Governo e Ações Governamentais da Educação Básica, essa pesquisa teve como foco principal avaliar todas as políticas educacionais sob a responsabilidade da Unidade Orçamentária Seeduc, a fim de comparar com as auditorias educacionais do TCE-RJ e com isso observar se o mesmo tem atuado dentro dos ditames da Resolução n. 3/2015 da Atricon, em observância às entregas esperadas pela sociedade.

Essa pesquisa não adota a metodologia, para apuração dos números da educação, quanto ao que seria considerado ou não como MDE. A sua orientação segue estritamente os lançamentos registrados no sistema oficial do Estado do Rio de Janeiro, o Siafe-Rio, conforme classificação funcional das despesas na área da Educação (FG-12). Dessa forma, toda e qualquer despesa registrada no campo respectivo da Função de Governo 12 foi considerada, independentemente de quem esteja classificado no Programa de Trabalho como um todo, institucionalmente ou mesmo na classificação programática, para qualquer natureza ou Fonte de Recursos.

Para fins de levantamento e conhecimento das destinações previstas e execuções realizadas, considera-se essa a forma mais adequada, clara e objetiva de traduzir e responder as questões que envolvem a análise da exequibilidade e eficácia das políticas públicas. Ou seja, ao mesmo tempo em que explicita as destinações dos recursos públicos no planejamento

orçamentário (PPA e LOA) e na execução das contas públicas (via Siafe-Rio), ainda permite validar, por meio do Relatório de Ações Realizadas do PPA, cada uma das entregas dos produtos previstos nas metas físicas e financeiras.

Assim, mediante identificação das estruturas responsáveis definidas pelas leis do orçamento (Órgãos planejadores das políticas setoriais e Unidades Orçamentárias detentoras das dotações que deveriam ser suficientes), sabe-se exatamente quem planejou políticas para a educação (FG-12), em que área e subárea (Subfunção), para atender qual objetivo (Programa de Governo) e com qual finalidade (Ação Governamental), gastando recursos em quais objetos de despesa (Natureza da Despesa) e custeados por qual Fonte de Recursos. Essa é a perspectiva sistêmica de avaliação das políticas públicas adotada e que será apresentada a seguir.

O enfoque da classificação funcional da despesa orçamentária demonstra as dotações orçamentárias por áreas e subáreas, buscando responder à questão “aonde gastou a despesa”. Segundo o Órgão Central de Orçamento do país, a classificação funcional deve ser aplicada aos orçamentos das três esferas de Governo e isto “permite a consolidação nacional dos gastos do setor público” (BRASIL, 2012, p. 48). A função, “maior nível de agregação das diversas áreas de despesas que competem ao setor público”, e a subfunção, “partição da função visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público”, representam, portanto, parte das políticas públicas setoriais (BRASIL, 1999, p. 1).

Geralmente relacionada à missão institucional do órgão ao qual está vinculada, dependendo da Função de Governo, espera-se que haja uma certa correspondência entre a nomenclatura do órgão executante e a sua área alocativa. Ou seja, não faria o menor sentido detectarmos despesas da Função de Governo Organização Agrária (FG 21) realizadas pelo Órgão Secretaria de Estado de Saúde, por exemplo.

Assim, cada função terá as suas próprias subfunções que lhes são típicas, nada impedindo, entretanto, que classifiquem despesas em outras subfunções também, justamente por representarem uma particularidade do gasto em outras áreas. Como exemplo dessa circunstância há aquelas despesas de custeio da própria Secretaria de Estado de Educação que, embora classificadas na Função de Governo Educação<sup>76</sup>, seriam subclassificadas na subfunção Administração Geral (SF 122), sendo esta típica da Função Administração (FG 4). No Quadro 47 constam todas as subfunções educacionais típicas.

---

<sup>76</sup> Para visualização de todas as subfunções de governo, visualizar o Apêndice Funções e Subfunções, de acordo com a Portaria MOG n. 42/99.

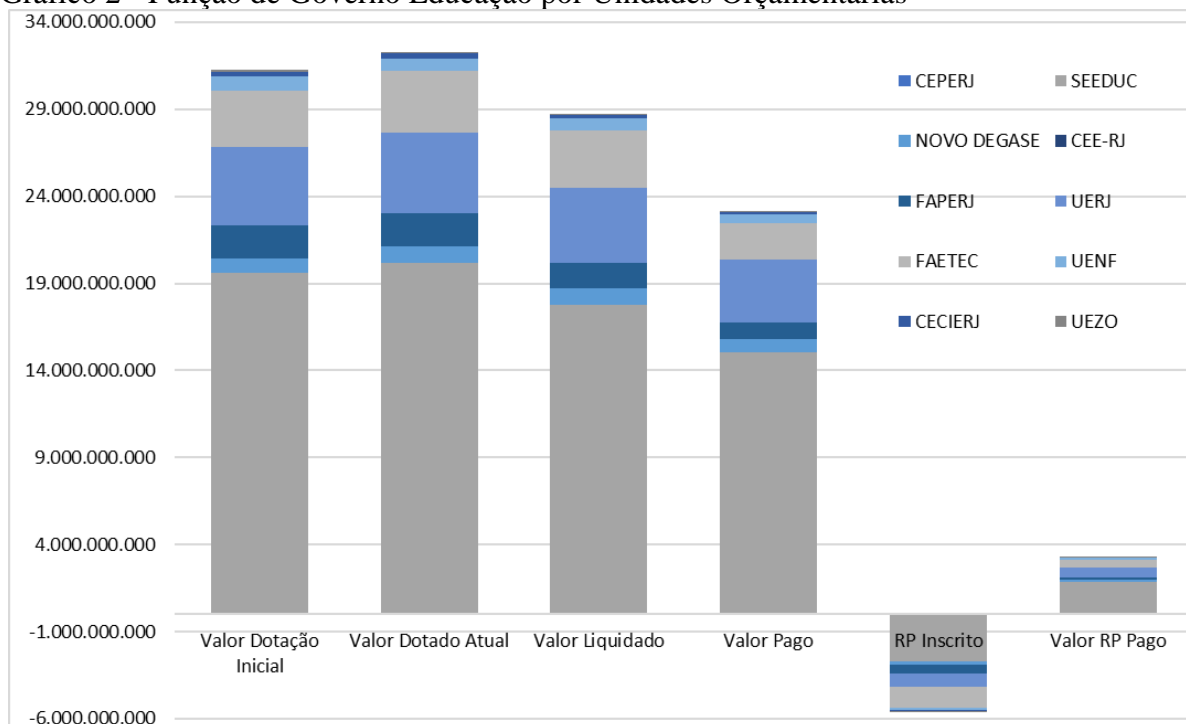
Quadro 47 - Classificação Funcional das Despesas da Educação

Função de Governo	Subfunções Típicas
12 - Educação	361 - Ensino Fundamental
	362 - Ensino Médio
	363 - Ensino Profissional
	364 - Ensino Superior
	365 - Educação Infantil
	366 - Educação de Jovens e Adultos
	367 - Educação Especial
	368 - Educação Básica

Fonte: Portaria MOG n.42/99

No Gráfico 2, a seguir, são apresentadas quais Unidades Orçamentárias receberam dotação vinculada à FG 12, considerando todas as Fontes de Recursos, sendo a classificação funcional uma das modalidades possíveis de transparência da execução do orçamento público.

Gráfico 2 - Função de Governo Educação por Unidades Orçamentárias



Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no Sistema Siafe-Rio (2015-2018).

Diante do exposto, dez Unidades Orçamentárias receberam dotações, via Função de Governo Educação, sendo elas: Secretaria de Estado de Educação (UO 18010); Departamento Geral de Ações Socioeducativas (UO 18020), Conselho Estadual de Educação (UO 18030); Fundação Universidade do Estado Do Rio De Janeiro (Uerj) (UO 40430); Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Ceperj) (UO 20410); Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) (UO 40410); Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (Uenf) (UO 40450); Fundação Centro Universitário Estadual da Zona Oeste (Uezo) (UO 40470); Fundação Centro

de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro (Cecierj) (UO 40460) e Fundação de Apoio à Escola Técnica (Faetec) (UO 40440). Notadamente, a Seeduc é a Unidade Orçamentária com maior representatividade orçamentária. Abaixo, a Tabela 18 demonstra os valores totais do planejamento e execução dessas unidades.

Tabela 18 - Classificação Institucional da Função de Governo Educação (2015-2018)

UO	Dotação Inicial	Dotação Atual	Liquidado	Rep	Liq/ Atual	Pago
Ceperj	81.142.918	78.450.193	65.337.424	0,23%	83,29%	58.403.012
<b>Seeduc</b>	<b>19.495.332.327</b>	<b>20.067.492.908</b>	<b>17.711.268.316</b>	<b>61,65%</b>	<b>88,26%</b>	<b>14.998.380.999</b>
Novo Degase	839.560.074	995.123.480	955.649.317	3,33%	96,03%	759.165.907
CEE-RJ	190.202	143.747	0	0,00%	0,00%	0
Faperj	1.923.605.249	1.857.493.114	1.430.061.186	4,98%	76,99%	951.842.089
Uerj	4.511.749.288	4.672.877.565	4.335.565.123	15,09%	92,78%	3.587.305.182
Faetec	3.242.217.747	3.513.664.547	3.311.400.688	11,53%	94,24%	2.080.139.417
Uenf	775.937.583	747.978.057	645.516.774	2,25%	86,30%	535.758.618
Cecierj	258.991.956	273.969.993	192.254.067	0,67%	70,17%	138.199.505
Uezo	118.906.532	89.280.449	79.430.076	0,28%	88,97%	67.068.166
<b>Total</b>	<b>31.247.633.876</b>	<b>32.296.474.054</b>	<b>28.726.482.971</b>	<b>100%</b>	<b>88,95%</b>	<b>23.176.262.893</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no Sistema Siafe-Rio (2015-2018).

Do total de despesas educacionais no período, observa-se que a Seeduc, objeto desta pesquisa, detém 61,65% das destinações do orçamento liquidado, seguida da Uerj com 15,09% e da Faetec com 11,53%, logo, são as Unidades Orçamentárias da Educação com o maior grau de execução orçamentária. A Unidade Orçamentária que menos realizou despesas na FG 12 foi o CEE-RJ, mesmo tendo recebido dotação na LOA, ainda assim, terminou com a sua execução zerada, o que inviabiliza toda e qualquer prática atribuída àquela instância para o exercício e fiel cumprimento das suas atribuições; seguido do Ceperj com apenas R\$ 65,337 milhões nos quatro anos (0,23% das despesas da educação).

Considerando a definição e a composição do indicador GEPPE adotado nesta pesquisa, que reflete o montante de despesas liquidadas sobre a dotação inicialmente projetada e aprovada por meio da LOA correspondente, a Tabela 19 apresenta, de forma sucinta, a execução acumulada das despesas educacionais do Estado por Órgão, Unidade Orçamentária e Subfunção. Destacam-se, nessa relação, as despesas do Ceperj subdivididas entre os Órgãos Seplag e Sefaz. Ademais, diante das Unidades Orçamentárias detentoras de orçamento a ser aplicado na Função de Governo Educação, em ordem decrescente, notamos que 32,97% das despesas foram realizadas pela Seeduc na subfunção correspondente ao Ensino Médio; 14,97% também pela Seeduc com o Ensino Fundamental e 12,39% pela Uerj com o custeio da Administração Geral.

Tabela 19 - Despesas da Função Educação por Órgão, UO e Subfunção (2015-2018)

Órgão	UO	Subfunção	Dotação Inicial	Valor Liquidado	Rep (%)	GEPPE	
Secretaria de Estado Planejamento e Gestão	1241 - Seplag	122	Administração Geral	47.296.511	32.582.210	0,11%	68,89%
		128	Formação de Recursos Humanos	1.834.500	2.306.072	0,01%	125,71%
Secretaria de Estado de Educação	1801 - Seeduc	122	Administração Geral	2.443.927.268	2.431.652.690	8,46%	99,50%
		128	Formação de Recursos Humanos	0	0	0%	0%
		243	Assistência à Criança e ao Adolescente	327.402.097	380.790.163	1,33%	116,31%
		306	Alimentação e Nutrição	1.356.346.945	1.067.970.869	3,72%	78,74%
		361	Ensino Fundamental	4.815.572.353	4.300.033.482	14,97%	89,29%
		362	Ensino Médio	10.477.885.441	9.471.847.728	32,97%	90,40%
		367	Educação Especial	68.637.912	28.876.347	0,10%	42,07%
		392	Difusão Cultural	205.000	30.097.050	0,10%	14681,49%
		541	Preservação e Conservação ambiental	50.000	0	0%	0%
	812	Desporto Comunitário	5.305.311	0	0%	0%	
	1802 - Novo Degase	122	Administração Geral	602.050.918	649.915.153	2,26%	107,95%
	243	Assistência à Criança e ao Adolescente	237.509.156	305.734.170	1,06%	128,73%	
	1803 - CEE-RJ	122	Administração Geral	190.202	0	0%	0%
Secretaria de Estado de Fazenda	2041 - Ceperj	122	Administração Geral	31.751.907	30.449.142	0,11%	95,90%
		128	Formação de Recursos Humanos	160.000	0	0%	0%
		573	Difusão do Conhecimento Cient. e Tecn.	100.000	0	0%	0%
Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia	4041 - Faperj	122	Administração Geral	15.000	0	0%	0%
		364	Ensino Superior	419.888.352	376.624.477	1,31%	89,70%
		571	Desenvolvimento Científico	825.019.769	396.155.058	1,38%	48,02%
		573	Difusão do Conhecimento Cient. e Tecn.	678.682.128	657.281.650	2,29%	96,85%
	4043 - Uerj	122	Administração Geral	3.554.751.210	3.558.044.467	12,39%	100,09%
		302	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	217.365.118	200.501.545	0,70%	92,24%
		361	Ensino Fundamental	2.000.000	0	0%	0%
		364	Ensino Superior	737.532.960	577.019.136	2,01%	78,24%
		368	Educação Básica	100.000	0	0%	0%
	4044 - Faetec	122	Administração Geral	2.938.859.708	2.535.350.965	8,83%	86,27%
		306	Alimentação e Nutrição	47.317.917	26.760.778	0,09%	56,56%
		363	Ensino Profissional	251.940.122	749.288.955	2,61%	297,41%
		364	Ensino Superior	4.100.000	0	0%	0%
	4045 - Uenf	122	Administração Geral	692.035.678	600.176.052	2,09%	86,73%
		364	Ensino Superior	83.901.905	45.340.725	0,16%	54,04%
	4046 - Cecierj	122	Administração Geral	121.012.019	97.862.747	0,34%	80,87%
		128	Formação de Recursos Humanos	1.586.820	1.942	0%	0,12%
		362	Ensino Médio	9.852.901	7.997.458	0,03%	81,17%
		364	Ensino Superior	93.952.381	52.088.008	0,18%	55,44%
		366	Educação de Jovens e Adultos	27.130.694	30.740.815	0,11%	113,31%
		392	Difusão Cultural	5.457.141	3.563.114	0,01%	65,29%
	4047 - Uezo	122	Administração Geral	81.252.940	70.515.822	0,25%	86,79%
		364	Ensino Superior	37.653.592	8.914.264	0,03%	23,67%
<b>Total</b>			<b>31.247.633.876</b>	<b>28.726.483.054</b>	<b>100%</b>	<b>91,93%</b>	

Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no Sistema Siafe-Rio (2015-2018).

Considerando que a atribuição do ente estatal, na sua essência, é o atendimento dos serviços educacionais relativos ao Ensino Médio, destaca-se o percentual de 32,97% de todas

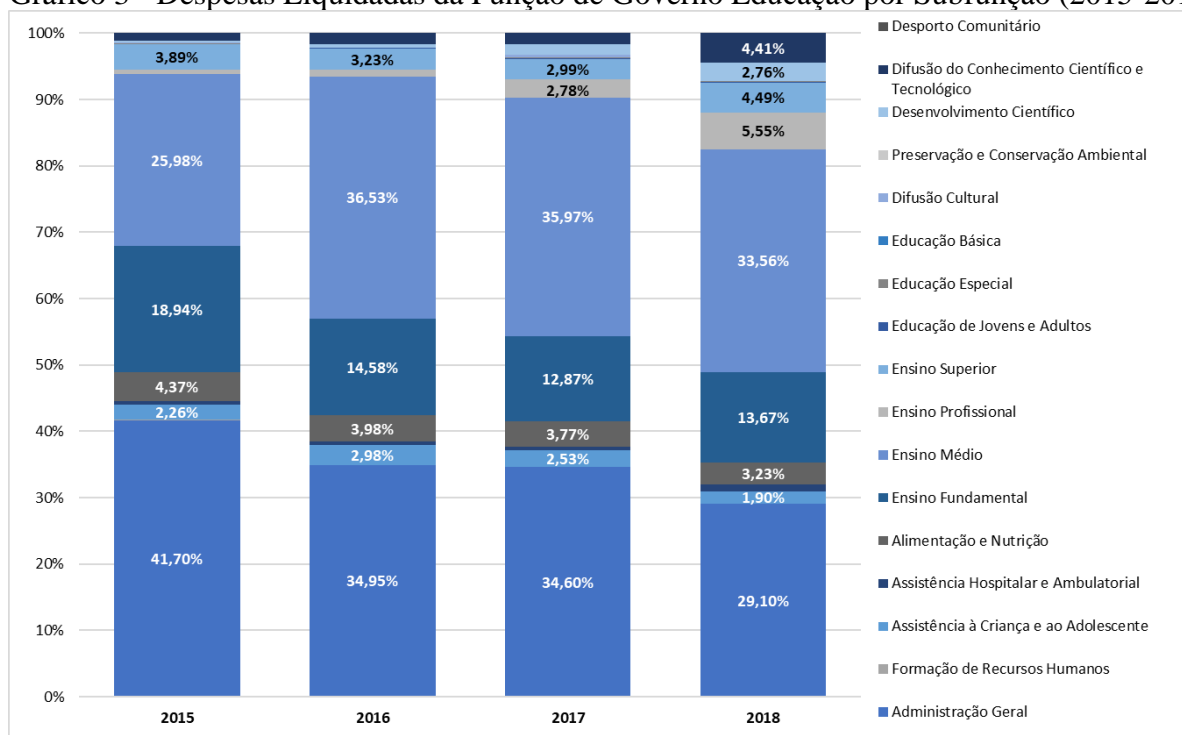
as despesas classificadas na Função de Governo Educação, ultrapassando, ao longo dos quatro exercícios analisados R\$ 9, 471 bilhões.

Sob a perspectiva do órgão, R\$ 18,6 bilhões das despesas liquidadas ficaram sob a responsabilidade do Órgão Seeduc (O.18), com as suas políticas setoriais; R\$ 9,9 bilhões com o Órgão Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (O.40); 34,8 milhões com a extinta Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (O.12) e 30,4 milhões com a Secretaria de Estado de Fazenda (O.20).

Relevante observar como em algumas subfunções o percentual de liquidação ficou bem abaixo do planejado. É o caso da UO 1801 (Seeduc) na SF 367 - Educação Especial, executando apenas 42,07%; a UO 4041 (Faperj), que executou 48,02% na SF 571 - Desenvolvimento Científico; a UO 4046 (Cecierj) na SF 364 - Ensino Superior, executou 55,44%; a UO 4045 (Uenf) na SF 364 - Ensino Superior, 54,04%; e a UO 4047 (Uezo) na SF 364 - Ensino Superior, apenas 23,67%.

Diferentemente, em outras situações, a liquidação ultrapassou o montante planejado, evidenciando, de forma bastante clara, alterações orçamentárias recebidas, como, por exemplo, na UO 1801 (Seeduc), SF 392 - Difusão Cultural, quando liquida 14.581% a mais do que o previsto na LOA, e na UO 4044 (Faetec) na SF 363 - Ensino Profissional, liquidando 197,41% do valor originalmente previsto. A seguir, demonstra-se, no Gráfico 3, a disposição das despesas liquidadas na Função de Governo Educação classificadas por subfunção, a fim de demonstrar a participação de cada uma delas. Nota-se, dessa forma, ao longo do período desta pesquisa, uma queda na execução de despesas classificadas na Subfunção Administração Geral, saindo de 41,70% de representatividade (R\$ 2,894 bilhões) em 2015 para 29,10% (R\$ 2,378 bilhões) em 2018. O segundo maior gasto, com a subfunção Ensino Médio, aumentou, saindo de 25,98% em 2015 (R\$ 1,8 bilhão) para 33,56% (2,742 bilhões) do total em 2018. O Ensino Profissional ficou em 2018 com 5,55% (R\$ 453,4 milhões) das despesas liquidadas, sendo que em 2015 a sua participação era de apenas 0,59% (41,198 milhões).

Gráfico 3 - Despesas Liquidadas da Função de Governo Educação por Subfunção (2015-2018)



Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no Sistema Siafe-Rio (2015-2018).

Os gastos com o Ensino Superior somados com a subfunção Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico não ultrapassaram 9% (R\$ 727,3 milhões) das destinações totais em 2018. Embora represente um percentual baixo, em 2015 a realidade era bem pior, com apenas 4,98% juntos (345,5 milhões).

Dando continuidade à análise das despesas da educação fluminense, levando em consideração apenas as Unidades Orçamentárias vinculadas ao Órgão Secretaria de Estado de Educação, em respeito à classificação institucional das despesas públicas, temos, conforme Tabela 20, as seguintes representatividades no orçamento acumulado para o período: Seeduc com 94,88% das despesas liquidadas e o Novo Degase com 5,12%:

Tabela 20 - Execução Orçamentária do Órgão Seeduc (2015-2018)

FG	UO	Dotação Inicial	Dotação Atual (a)	Liquidado (l)	GEI (l/a)	Valor Pago
12	1801 Seeduc	19.495.332.327	20.067.492.909	17.711.268.329	88,26%	14.998.381.003
	1802 Novo Degase	839.560.074	995.123.482	955.649.323	96,03%	759.165.917
	1803 CEE-RJ	190.202	143.747	0	0,00%	0
<b>Total</b>		<b>20.335.082.603</b>	<b>21.062.760.138</b>	<b>18.666.917.652</b>	<b>88,63%</b>	<b>15.757.546.920</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no Sistema Siafe-Rio (2015-2018).

Considerando as alterações orçamentárias promovidas no decorrer das execuções, observa-se um acréscimo total de R\$ 727,6 milhões de orçamento disponível (diferença entre a dotação inicial e a atualizada). Todavia, mesmo aumentando os créditos orçamentários, a

realização das despesas alcançou 88,63% deste montante, permanecendo o CEE-RJ sem nenhuma execução.

Quanto aos valores apresentados, encontramos o Grau de Eficácia Institucional, ao demonstrar o percentual de realização do planejamento orçamentário previsto para cada Unidade Orçamentária, permanecendo a Seeduc com 88,26% e o Novo Degase com 96,03%, na média para os quatro anos. A Tabela 21 e a Figura 67 ilustram o movimento das alterações orçamentárias promovidas no período.

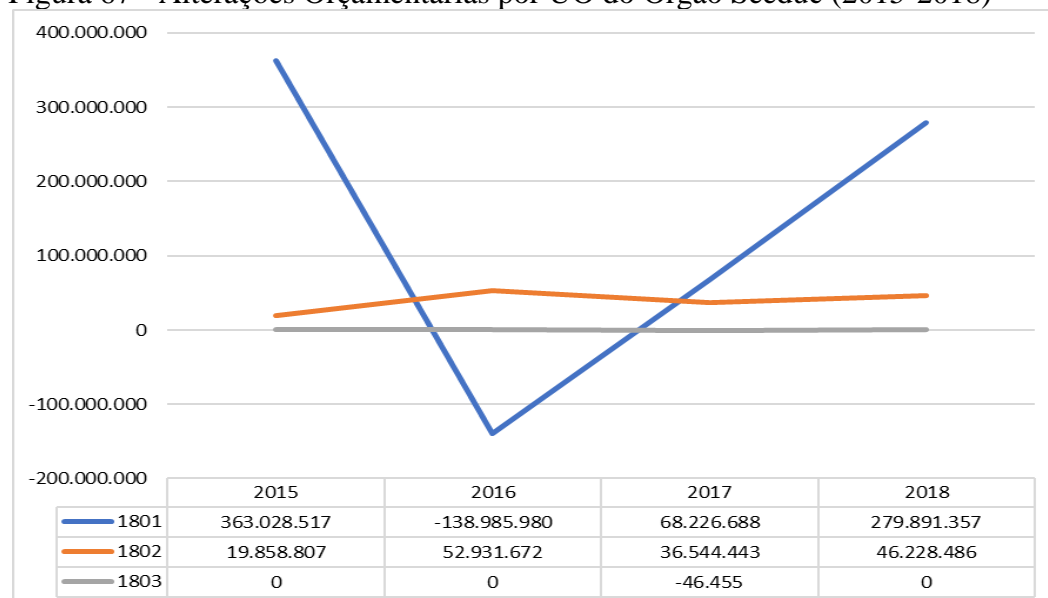
Tabela 21 - Alterações Orçamentárias por UO no Órgão Seeduc (2015-2018)

UO	2015	2016	2017	2018
1801 Seeduc	363.028.517	-138.985.980	68.226.688	279.891.357
1802 Novo Degase	19.858.807	52.931.672	36.544.443	46.228.486
1803 CEE-RJ	0	0	-46.455	0
<b>Total</b>	<b>382.887.324</b>	<b>-86.054.308</b>	<b>104.724.676</b>	<b>326.119.843</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no Sistema Siafe-Rio (2015-2018).

Assim, o único exercício em que a UO 1801 Seeduc sofreu redução de dotação, em relação ao aprovado inicialmente na LOA, foi em 2016, no valor de R\$ 138 milhões.

Figura 67 - Alterações Orçamentárias por UO do Órgão Seeduc (2015-2018)

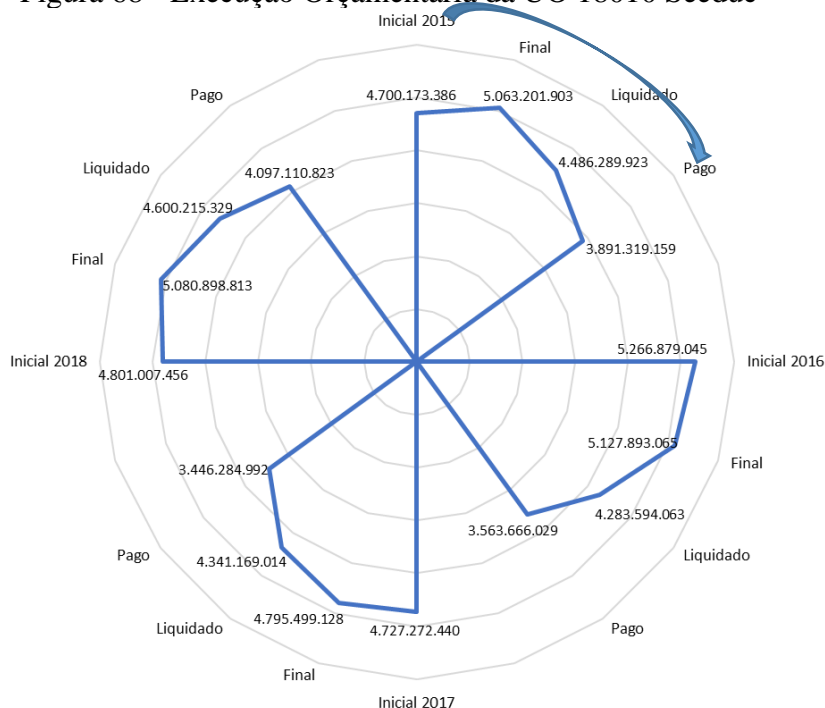


Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no Sistema Siafe-Rio (2015-2018).

No que diz respeito ao orçamento total aprovado na LOA, alterado, mediante créditos adicionais, liquidado e pago, identificamos, para as Unidades Orçamentárias Seeduc e Novo Degase, o seguinte comportamento orçamentário ao longo dos anos, conforme Figuras 68 e 69:



Figura 68 - Execução Orçamentária da UO 18010 Seeduc



Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no Sistema Siafe-Rio (2015-2018).

Seguindo o movimento horário do ciclo de execução da UO 18010 Seeduc, percebe-se que, em termos nominais, o ano em que a instituição obteve mais orçamento, por meio da LOA, foi em 2016 (R\$ 5,266 bilhões), embora só tenha pago R\$ 3,563 bilhões. O exercício com mais despesas liquidadas foi 2018, com R\$ 4,6 bilhões. Sobre este assunto, cabem alguns esclarecimentos, mesmo não sendo objeto direto desta pesquisa.

Isso porque é importante observar o movimento destes atos do orçamento, em especial quanto à Seeduc, em razão das recentes mudanças de entendimento, quanto à natureza das ações com MDE. A Ação Civil Pública nº 0054872-30.2018.8.19.0001, provocada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP-RJ), tratou da falta de regularidade no fluxo financeiro das receitas da educação e também da inexistência de mecanismos financeiros e contábeis adequados que permitam o controle tempestivo e realização das políticas educacionais. Sobre ela, o Tribunal de Justiça decidiu que o Estado do Rio de Janeiro passe a reservar o percentual correspondente a 25% dos recursos arrecadados, de forma regular e na medida em que a receita proveniente de impostos for arrecadada. O que se observou foi que os impactos dessa decisão afetaram a base de cálculo considerada como despesa realizada da educação, para fins do cumprimento do limite mínimo constitucional, migrando das despesas liquidadas para aquelas efetivamente pagas.

De modo específico, até o momento em que se encerra esta pesquisa, prevalece a metodologia de que são despesas realizadas as despesas empenhadas, para os municípios, e para

o Estado do Rio de Janeiro prevalecem, apenas, aquelas consideradas liquidadas. A mudança, por parte do TCE-RJ, surge, mediante consulta da Alerj ao TCE-RJ, registrada no Processo TCE n.º 100.797-7/18 e motivada pela decisão judicial recente, a Sessão Plenária da Corte de Contas em 28/08/2018 decidiu:

A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021, deverão ser consideradas, (...) somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei Federal nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

Dessa forma, para fins de cumprimento dos limites de gastos com a Educação Básica, o TCE-RJ passou a aceitar, dentre outras medidas decididas em processos de Prestação de Contas de Governo, as seguintes etapas das despesas públicas, para os exercícios destacados no Quadro 48 abaixo:

Quadro 48 - Entendimento do TCE-RJ sobre a realização das despesas com MDE

Exercício	Ente	Prevalece
Exercício de Execução 2018  Prestação de Contas em 2019	Municípios fluminenses	<b>Despesas Empenhadas</b> Observação: Despesas com inativos da Educação, quando custeadas com recursos do Tesouro Municipal, não serão mais consideradas no cômputo do limite mínimo constitucional de 25% de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, em consonância com a metodologia empregada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) (vide Processo TCE-RJ nº 213.898-3/18)
	Estado do Rio de Janeiro	<b>Despesas Liquidadas</b> (vide Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19)
Exercício de Execução 2019 Prestação de Contas em 2020	Municípios fluminenses E Estado do Rio de Janeiro	<b>Despesas Liquidadas + Restos a Pagar não liquidados até o limite da sua disponibilidade de caixa</b> , devidamente comprovada e relativa a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb.
Exercício de Execução 2020  Prestação de Contas em 2021	Municípios fluminenses e Estado do Rio de Janeiro	<b>Somente Despesas Pagas</b> (vide Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18) Observação: Despesas com uniforme escolar não se enquadram como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, de modo que não podem ser incluídas no cômputo do limite constitucional mínimo de 25% consignado no art. 212 da Constituição da República. Tal entendimento, contudo, apenas será considerado a partir das contas de governo do Estado e dos municípios jurisdicionados referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas a este Tribunal em 2021 (vide Processo TCE n.º 200.420-9/18).

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Não obstante, o *caput* do art. 212 da CRFB/88 define que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos de sua respectiva competência, compreendida a proveniente de transferências constitucionais e legais, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE. Para estes aspectos, faz-se necessário observar os pagamentos realizados por Fonte de Recursos.

Assim, resta claro que o cômputo com MDE não quer dizer que será apurado diretamente mediante gastos realizados na Função de Governo Educação. Recordo que para a classificação funcional podem existir despesas com diversos tipos de subfunções e Unidades Orçamentárias que não propriamente serão despesas com a MDE de competência dos estados.

A esse respeito define a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) no artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96, considerando como despesas em MDE somente aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo, entre outras: a remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação; a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; o uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; bem como as atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino.

Sobre o papel dos órgãos fiscalizadores, o art. 73 da LDB estabelece o exame prioritário, na prestação de contas de recursos públicos, quanto ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente. Assim, cabe aos órgãos de controle externo, os Tribunais de Contas, além de acompanharem a aplicação dos recursos ao longo do exercício, proceder com o cálculo do cumprimento da aplicação mínima constitucional nas Contas de Governo prestadas anualmente pelos chefes do Poder Executivo.

De modo geral, o plenário do TCE-RJ tem se manifestado a respeito dos aspectos educacionais, conforme segue demonstrado no Quadro 49:

**Quadro 49 - O TCE-RJ e a polêmica das despesas com MDE**

Despesas com MDE	Prevalecem os artigos 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96, respectivamente, quanto ao que pode e o que não pode ser considerado como despesas com MDE.
Alimentação Escolar	Despesas com alimentação custeadas pelo município com recursos próprios já foram consideradas para fins de apuração do limite com educação, consoante decisão proferida no processo TCE-RJ n.º 261.276-8/01.
Despesas com educação realizadas em Funções de Governo e/ou Subfunções atípicas	Somente serão acolhidas como despesas com MDE quando demonstrarem, inequivocamente, que estes gastos fazem parte do conjunto de dispêndios que corroboram para a atividade escolar regular e, sobretudo, para a manutenção do aluno em sala de aula.
Despesas custeadas com recursos do Fundeb	Efetuadas nas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica dentro do âmbito de atuação prioritária, conforme estabelece a Constituição Federal. Estão vedadas as despesas do artigo 71 da Lei Federal n.º 9.394/96, e sua utilização como garantia ou contrapartida de operações de crédito que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, de acordo com o artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07.
Despesas de Exercícios Anteriores, Multas/ Juros de Mora do INSS e do FGTS, Locação de Veículos, Fretes e Carretos, Auxílio Funeral, Auxílio Adoção, Pensões Especiais, Aposentadorias, Reservas ou Pensões, Restituições,	Serão expurgados os empenhos registrados na Função de Governo 12, mesmo vinculados às subfunções típicas da educação (ensino fundamental, médio e educação infantil), que por meio de fiscalizações e avaliações fique constatado que seu objeto não é relativo à MDE, de acordo com a Lei Federal n.º 9.394/96, ou que, mesmo tendo por objeto gastos com educação, não se refiram ao exercício financeiro da presente prestação de contas, como, por exemplo, despesas de exercícios anteriores.
Valores não aplicados em exercícios anteriores	Em 2017 o Estado do Rio de Janeiro não cumpriu o limite mínimo de 25% da receita resultante de impostos de sua respectiva competência, faltando o montante de R\$ 223.893.889. Este saldo deveria ter sido compensado no exercício de 2018, nos termos do art. 4º da Lei nº 7.348/85 no seu § 4º: as diferenças entre a receita e a

	despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não-atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas no último trimestre do exercício e, ainda havendo ao seu término diferença, esta será compensada no exercício seguinte. Como não houve compensação, o TCE-RJ procedeu com a glosa na base de cálculo da Prestação de Contas de 2018, reduzindo no mesmo montante o valor a recompor obrigações pretéritas.
Uniformes Escolares	As despesas com aquisição de uniformes e afins, custeadas pelo município são consideradas na base de cálculo para fins de apuração dos limites legais, conforme decisão nos autos dos processos TCE-RJ nºs 205.035-1/11, 205.057-9/11 e 204.033-6/11. Entretanto, no Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18, referente à consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Rio das Ostras, o consulente questionou se as despesas com uniforme escolar seriam consideradas na aferição do limite mínimo de gastos com educação consignado no art. 212 da Constituição da República e suscitou quanto à possibilidade de se utilizar recursos provenientes do Fundo para a aquisição de uniforme escolar distribuído indistintamente a todos os alunos (art.21, da Lei 11.494/2007). Em sessão de 27/09/18, o Plenário se manifestou pela impossibilidade da utilização das despesas com uniforme escolar no cômputo dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como pela inviabilidade de tais despesas serem efetuadas com recursos advindos do Fundeb. Contudo, tendo em vista tratar-se de mudança de entendimento desta Corte, conforme expresso naqueles autos, tal posicionamento deverá ser considerado apenas a partir das contas de governo do Estado e dos municípios jurisdicionados referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas a este Tribunal em 2021, a fim de conferir segurança jurídica. (Processo TCE n.º 200.420-9/18).

Fonte: Elaborado pela Autora (2019).

Assim, o Quadro 50, a seguir, sintetiza todas as mudanças de metodologia pelo TCE-RJ, como explicita o processo TCE-RJ n. 216.965-3/2018, no que tange à apuração do cumprimento do mínimo constitucional em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

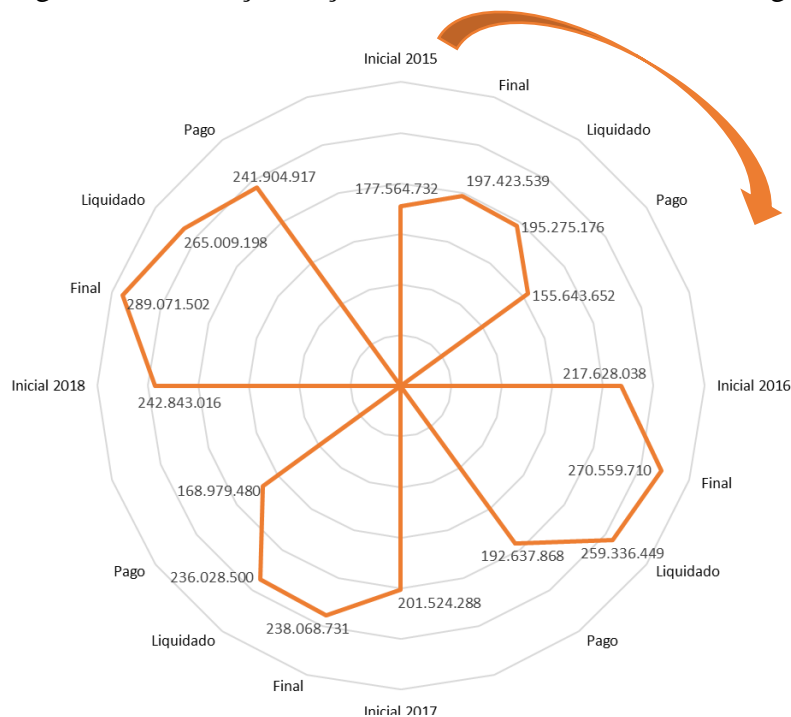
#### Quadro 50 — Contas de Governo: Alteração de Metodologia nas Despesas com Educação

<b>Exercício 2018, a serem encaminhadas em 2019</b>	<b>Exercício 2019, a serem encaminhadas em 2020</b>	<b>Exercício 2020, a serem encaminhadas em 2021</b>
Não será mais aceita a despesa com inativos da Educação custeada com recursos do Tesouro Municipal na aferição do limite mínimo previsto no art. 212 da CF/88 (metodologia da STN).	Somente serão consideradas as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados (despesas não liquidadas) do exercício, que possuam disponibilidade de caixa, devidamente comprovados, relativos a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, na aferição do limite mínimo previsto no art. 212 da CF/88 (metodologia da STN).	Somente serão consideradas as despesas efetivamente pagas no exercício, na aferição do limite mínimo previsto no art. 212 da CF/88 (tese firmada por este Tribunal nos autos da Consulta formulada pela ALERJ, Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18). As despesas com aquisição de uniformes e afins, custeadas pelo Município, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, são consideradas despesas de natureza assistencialista e não serão mais consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (Consulta objeto do Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18).

Fonte: Processo TCE-RJ 216.965-3/2018, p. 49.

Dando sequência, a execução da Unidade Orçamentária Degase, vinculada ao Órgão Seeduc, apresentou a seguinte execução, conforme Figura 69, do seu orçamento planejado:

Figura 69 - Execução Orçamentária da UO 18020 Novo Degase

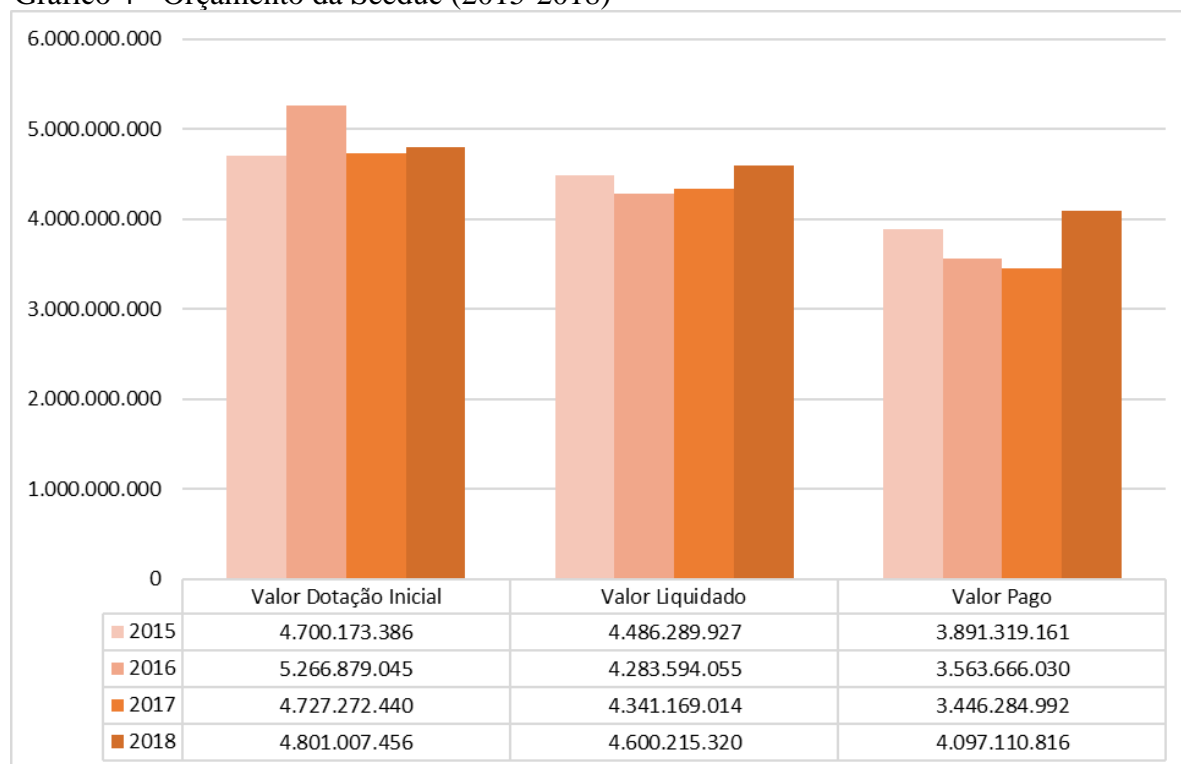


Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no Sistema Siafe-Rio (2015-2018).

Como é possível perceber, o maior orçamento previsto em LOA ocorreu em 2018, com R\$ 242,843 milhões, tendo recebido ainda créditos adicionais que permitiram aumentar o orçamento disponível para R\$ 289,071 milhões. De todos os exercícios, 2018 também foi o ano que mais realizou pagamentos para estas despesas (R\$ 241,904 milhões).

Embora evidenciada a execução para todos os Programas de Governo educacionais do Órgão Secretária de Estado de Educação e suas Unidades Orçamentárias detentoras de orçamento, esta pesquisa pretendeu aprofundar a análise das políticas educacionais que compõem a Unidade Orçamentária Secretária de Estado de Educação (UO 18010). A seguir, no Gráfico 4, observamos o total do orçamento disponibilizado na dotação inicial, liquidado e pago, de acordo com o sistema Siafe-Rio.

Gráfico 4 - Orçamento da Seeduc (2015-2018)

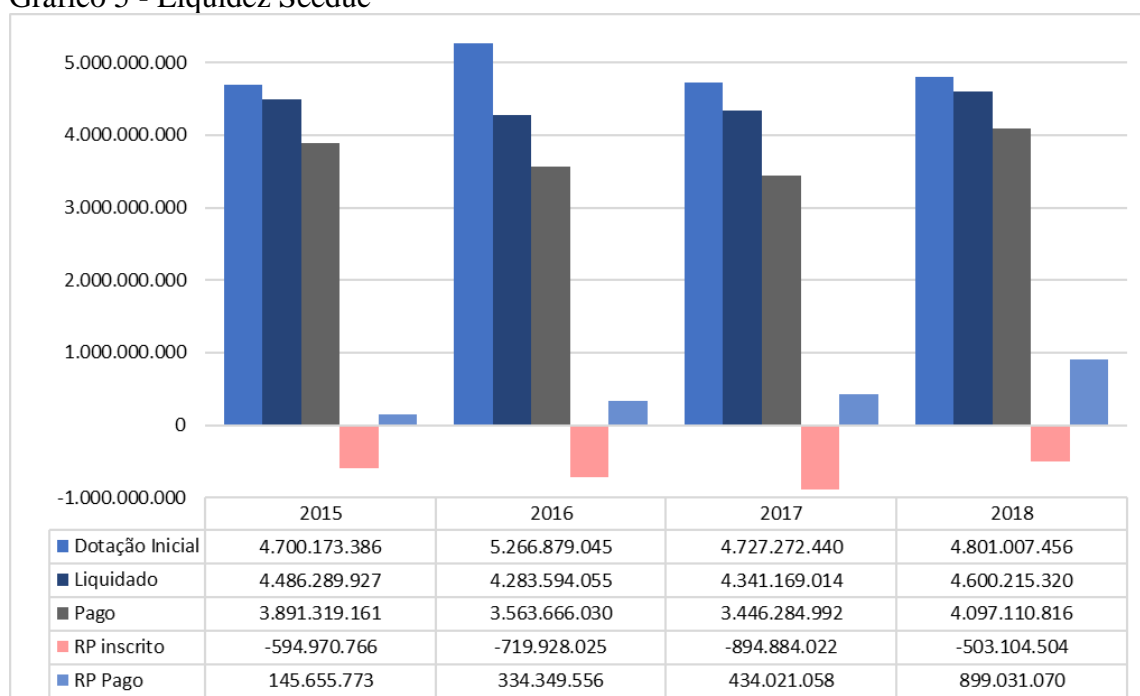


Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no Sistema Siafe-Rio (2015-2018).

Como é possível notar, embora tenha recebido alocação de dotações iniciais nas leis orçamentárias de cada um dos exercícios, sofrendo complementação para maior em todos os anos, com exceção de 2016, ainda assim, o que importa verificar é o montante de despesas liquidadas, visto que é nesta fase da despesa que a entrega do bem ou a prestação do serviço acontece. Regra geral, os valores liquidados com a Rede Estadual de Ensino não variaram muito: R\$ 4.486.289.927 (2015); R\$ 4.283.594.055 (2016); R\$ 4.341.169.014 (2017) e R\$ 4.600.215.320 (2018).

Todavia, merece atenção a prática de inscrição de Restos a Pagar de forma crescente, entre 2015 e 2017, não acompanhando o total pago dos Restos a Pagar inscritos em anos anteriores. Conforme o Gráfico 04, 2016 foi o ano com a maior destinação de orçamento para as ações da Seeduc, no entanto, 2018 foi o ano que mais liquidou despesas e realizou pagamentos. No Gráfico 5 é possível notar o comportamento do endividamento dessa Unidade Orçamentária, mediante inscrição em Restos a Pagar:

Gráfico 5 - Liquidez Seeduc

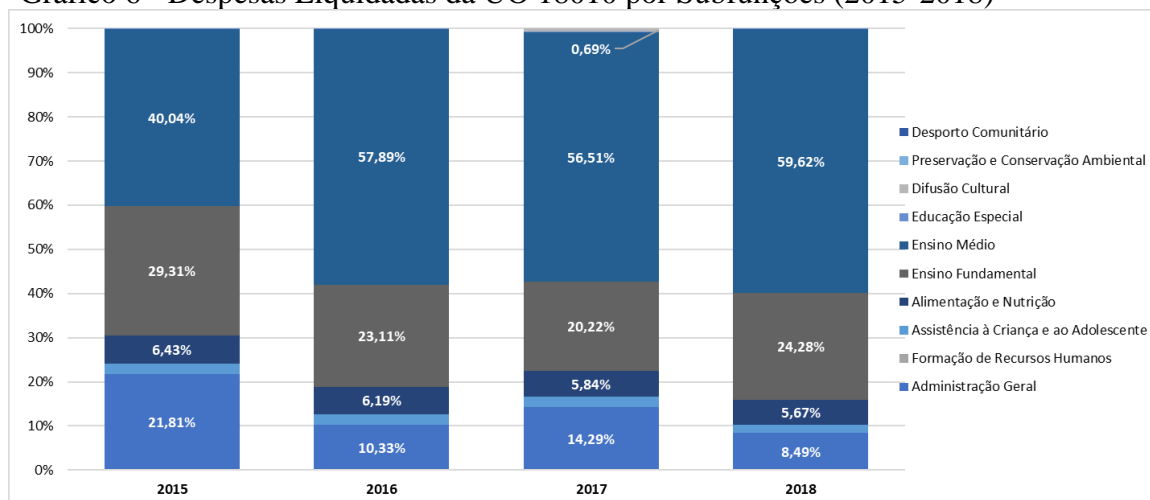


Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no Sistema Siafe-Rio (2015-2018).

Dessa forma, 2017 foi o ano de maior inscrição em Restos a Pagar (R\$ 894,884 milhões), considerando que das despesas liquidadas (R\$ 4,341 bilhões), apenas R\$ 3,446 foram pagos. O exercício com maior número de despesas realizadas foi 2018, com R\$ 4,600 bilhões. No total do período, o endividamento gerado entre 2015 e 2018 foi de R\$ 2.712.887.317, sendo pago apenas 66,83% do seu montante (R\$ 1.813.057.456).

Segregadas por áreas de alocação desses gastos, no Gráfico 6 encontramos as subfunções, representadas em sua grande maioria por despesas com o Ensino Médio, seguidas do Ensino Fundamental e da Administração Geral.

Gráfico 6 - Despesas Liquidadas da UO 18010 por Subfunções (2015-2018)



Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no Sistema Siafe-Rio (2015-2018).

Assim, a maior destinação das despesas da UO 18010 Seeduc foi direcionada para a subfunção Ensino Médio em 2018, com 59,62% (R\$ 2,742 bilhões) do total de despesas realizadas (R\$ 4,6 bilhões) no mesmo ano. Em 2015 o seu valor representava 40,04% (R\$ 1,796 bilhões). Observa-se, ainda, no Gráfico 6, uma queda nos totais das despesas com o custeio da Administração Geral, caindo de 21,81% do total de despesas em 2015 (R\$ 978,2 milhões) para 8,49% em 2018 (R\$ 390,3 milhões). Chamou a atenção a inexistência de despesas classificadas na subfunção 128 - Formação de Recursos Humanos, mesmo com a exigência legal de formação permanente do quadro de magistério. Tal circunstância evidencia a possibilidade de lançamentos irregulares por parte da secretaria.

A subfunção Alimentação e Nutrição também reduziu a sua participação nos gastos totais, saindo de 6,43% de representatividade em 2015 (R\$ 288,6 milhões) para 5,67% em 2018 (R\$ 260,6 milhões), menos R\$ 28 milhões ao ano, em termos nominais. A liquidação das despesas com Assistência à Criança e ao Adolescente saiu de R\$ 101,4 milhões (2,26%) em 2015 e caiu para R\$ 78,8 milhões (1,71%) em 2018. Já a subfunção Educação Especial, com R\$ 6,5 milhões de despesas liquidadas em 2015 (0,15%), em 2018 ficou com 0,24% do total dos gastos (R\$ 10,8 milhões). A Tabela 22 demonstra o valor acumulado por subfunção e sua representatividade total na LOA, após os créditos adicionais, mediante valores liquidados e pagos, e ainda de acordo com os Restos a Pagar pagos no período.

Tabela 22 - Despesas Liquidadas da UO 18010 por Subfunções - Acumulado (2015-2018)

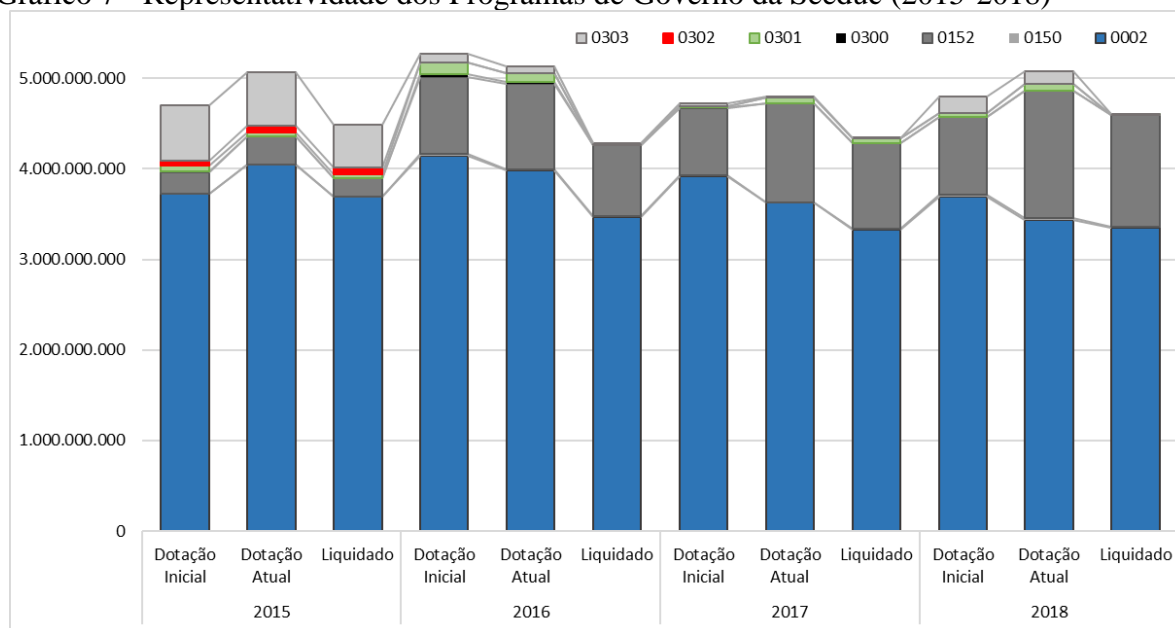
Subfunção	Dotação Inicial	Dotação Atual	Liquidado	Rep	Pago	Valor RP Pago
Administração Geral	2.443.927.268	3.004.316.435	2.431.652.685	13,73%	1.546.613.210	601.680.857
Formação de Recursos Humanos	0	0	0	-	0	0
Assistência à Criança e ao Adolescente	327.402.097	406.921.657	380.790.163	2,15%	174.197.491	13.998.641
Alimentação e Nutrição	1.356.346.945	1.278.210.322	1.067.970.869	6,03%	1.029.440.494	17.005.394
Ensino Fundamental	4.815.572.353	4.626.192.509	4.300.033.478	24,28%	3.992.655.573	333.160.152
Ensino Médio	10.477.885.441	10.685.967.470	9.471.847.720	53,48%	8.228.263.544	844.561.443
Educação Especial	68.637.912	35.650.112	28.876.349	0,16%	27.210.687	2.650.968
Difusão Cultural	205.000	30.234.403	30.097.050	0,17%	0	0
Preservação e Conservação Ambiental	50.000	0	0	-	0	0
Desporto Comunitário	5.305.311	0	0	-	0	0
<b>Total</b>	<b>19.495.332.327</b>	<b>20.067.492.908</b>	<b>17.711.268.316</b>	<b>100%</b>	<b>14.998.380.999</b>	<b>1.813.057.456</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no Sistema Siafe-Rio (2015-2018).

Portanto, de forma acumulada, temos a subfunção Ensino Médio com 53,48% das despesas, seguida do Ensino Fundamental com 24,28% e a Administração Geral com 13,73% das despesas liquidadas. Sobre as despesas praticadas em cada uma das políticas educacionais percebidas nos 06 Programas de Governo da Seeduc e mais outro descontinuado do PPA anterior, observa-se, no Gráfico 7, as seguintes destinações:



Gráfico 7 - Representatividade dos Programas de Governo da Seeduc (2015-2018)



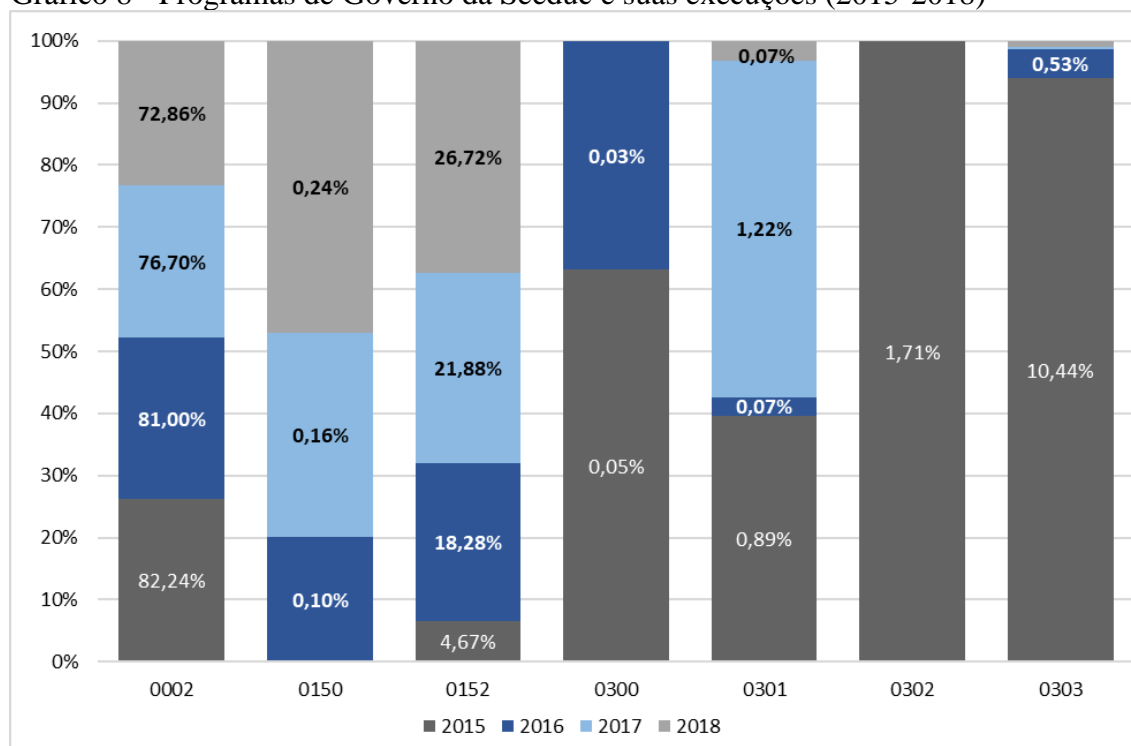
Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no Sistema Siafe-Rio (2015-2018).

De todos os Programas de Governo, em todos os anos, o que mais recebeu orçamento disponível para executar suas despesas foi o PG 0002 - Gestão Administrativa; seguido do PG 0152 e do PG 0303. Verificar essas alocações permite perceber qual a tendência do gestor público para o cumprimento das políticas educacionais, além de permitir medir qual o Grau de Exequibilidade das Políticas Públicas Educacionais (GExPPE) e Grau de Eficácia das Políticas Públicas Educacionais (GEPPE), ao analisar o orçamento programado e a sua execução, em cada um dos exercícios, após as alterações orçamentárias.

Embora a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual prevejam a possibilidade de alterações, dentro de um percentual geral aceitável, ainda assim, esses remanejamentos precisam ser compreendidos no âmbito da política, pois ao retirar dotação disponível e transferi-la para outro fim, termina por inviabilizar e tornar inexecutável qualquer entrega de resultados esperada, por objetivo de Programas de Governo ou finalidade das Ações. Sem orçamento adequado e suficiente não há política nem garantia de direitos.

Desse modo, do total de despesas liquidadas em 2015, o PG 0002 consumiu sozinho 82,24%; em 2016, 81%; em 2017, 76,70%; e em 2018, 72,86%, conforme demonstrado no Gráfico 8 a seguir:

Gráfico 8 - Programas de Governo da Seeduc e suas execuções (2015-2018)

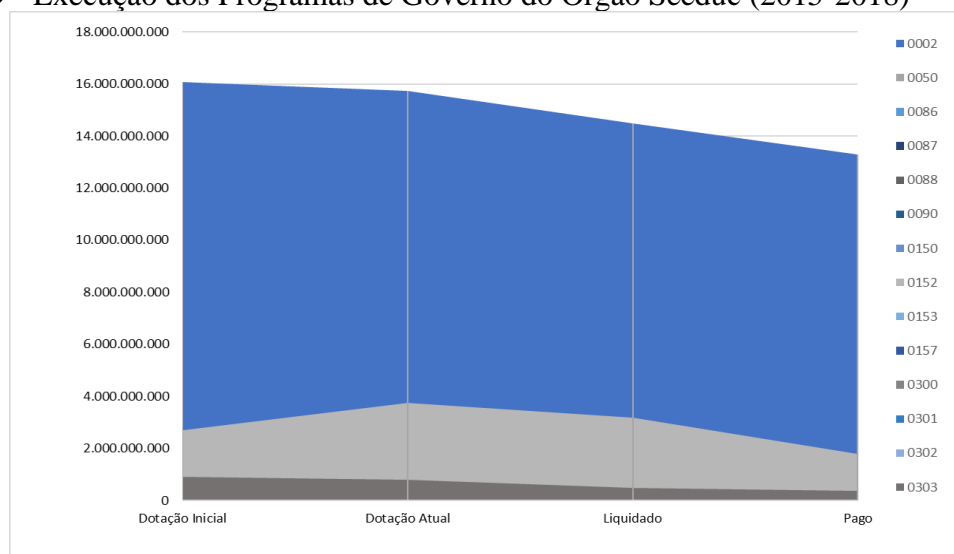


Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no Sistema Siafe-Rio (2015-2018).

Importante ressaltar que, frente às políticas educacionais planejadas, o PG 0152 e o PG 0002 consumiram juntos 86,91% do orçamento total da Seeduc em 2015; 99,28% em 2016; 98,58% em 2017 e 99,58% em 2018.

Ponderando os Programas de Governo vinculados ao órgão Seeduc e suas três Unidades Orçamentárias, percebe-se uma enorme representatividade do PG 0002 - Gestão Administrativa, ilustrado no Gráfico 9.

Gráfico 9 - Execução dos Programas de Governo do Órgão Seeduc (2015-2018)



Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no Sistema Siafe-Rio (2015-2018).

De todo modo, ao segregarmos por Unidade Orçamentária educacional, temos a seguinte distribuição da execução orçamentária para cada uma das políticas públicas educacionais (Tabela 23):

Tabela 23 - Despesas do Órgão Seeduc por UO e Programas de Governo (2015-2018)

Órgão	UO	PG	LOA	Dotação Atual	Valor Liquidado	GEPPE (Liq/LOA)	Valor Pago	
Seeduc	1801	0002	15.471.627.860	15.088.755.899	13.840.838.045	89,46%	12.720.156.056	
		0050	0	0	0	-	0	
		0150	54.650.366	28.973.006	22.317.826	40,84%	20.740.163	
		0152	2.693.996.041	3.757.978.233	3.171.366.203	117,72%	1.787.064.228	
		0157	0	0	0	-	0	
		0300	42.864.786	31.422.388	3.289.974	7,68%	1.496.374	
		0301	255.362.058	274.026.102	99.195.603	38,85%	32.806.199	
		0302	54.033.345	76.627.139	76.590.072	141,75%	76.352.108	
		0303	922.797.871	809.710.142	497.670.606	53,93%	359.765.875	
	1802	0002	602.050.918	655.121.462	649.915.153	107,95%	581.552.841	
		0086	91.988.705	129.604.340	122.421.296	133,08%	64.337.386	
		0087	960.000	299.961	241.727	25,18%	194.867	
		0088	10.173.000	10.193.134	2.674.111	26,29%	1.661.378	
		0090	92.742.291	143.558.347	125.209.688	135,01%	83.591.917	
		0153	41.645.160	56.346.238	55.187.348	132,52%	27.827.528	
	1803	0002	190.202	143.747	0	0,00%	0	
	<b>Total</b>			<b>20.335.082.603</b>	<b>21.062.760.138</b>	<b>18.666.917.652</b>	<b>91,80%</b>	<b>15.757.546.920</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no Sistema Siafe-Rio (2015-2018).

Observando ainda o que dispõe a Tabela 06, percebe-se que 48,18% do orçamento fora destinado, pela Unidade Orçamentária Seeduc, para o Programa 0002 - Gestão Administrativa, que significa custeio da máquina pública, e 11,04% para o Programa 0152, que trata da Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino.

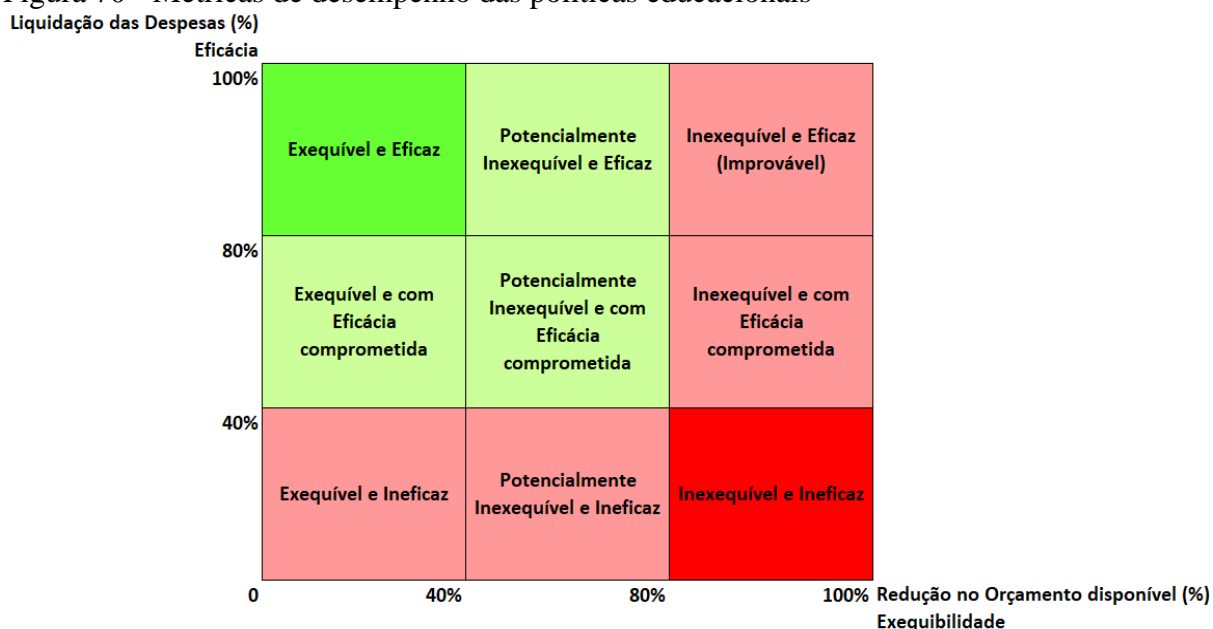
Considerando as extrações dos dados de execução orçamentária do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, por meio do sistema Siafe-Rio, para o período compreendido entre 2015 e 2018, esta pesquisa correlacionou os resultados com a programação legal presente nas peças orçamentárias (LOA e PPA), a fim de promover a confrontação das informações e obter respostas suficientes, quanto à execução e viabilidade das políticas educacionais, em especial:

- i. se houve programação orçamentária para políticas públicas educacionais estaduais e, havendo, quais foram elas (natureza, objetivo, finalidades e entregas programadas);
- ii. havendo programação orçamentária, quais os valores previstos em lei para cada um dos Programas de Governo e exercícios;
- iii. quais Ações Governamentais (e suas finalidades) foram planejadas para serem executadas em cada um dos Programa de Governo;
- iv. frente aos valores programados, houve contingenciamento de dotação - alteração orçamentária promovida para

menor, após a sanção das Leis Orçamentárias Anuais; v. qual o Grau de Exequibilidade das Políticas Públicas Educacionais (GExpPE), ou seja, o percentual de retirada do orçamento público que torna a política inexecutável (assim, quanto maior o percentual de alteração orçamentária de redução do orçamento educacional, pior o grau de exequibilidade); e, por fim, vi. qual o Grau de Eficácia da Política Pública Educacional (GEPPE), calculado com base no resultado do quanto foi liquidado por Ação Governamental, frente à dotação inicial fixada na LOA do respectivo ano, correlacionando com as entregas físicas para cada uma das metas compromissadas. Assim, quanto maior o percentual de liquidação, em relação à LOA, maior a probabilidade de que esta política seja eficaz, ou seja, que entregue os produtos esperados.

A fim de ilustrar a disposição da metodologia proposta de AOPPE, dispõe a Figura 70 da classificação dos percentuais “exequíveis”, “potencialmente inexecutáveis” ou “inexecutáveis”, além das classificações quanto a políticas “eficazes”, “com eficácia comprometida” ou “ineficácia das políticas públicas”, observando que a eficácia está relacionada ao percentual de liquidação das despesas, em relação ao que foi definido em lei (PPA e LOA) e a exequibilidade, às alterações promovidas para menor, remanejando dotações e inviabilizando a concretização dos objetivos e finalidades pretendidos.

Figura 70 - Métricas de desempenho das políticas educacionais

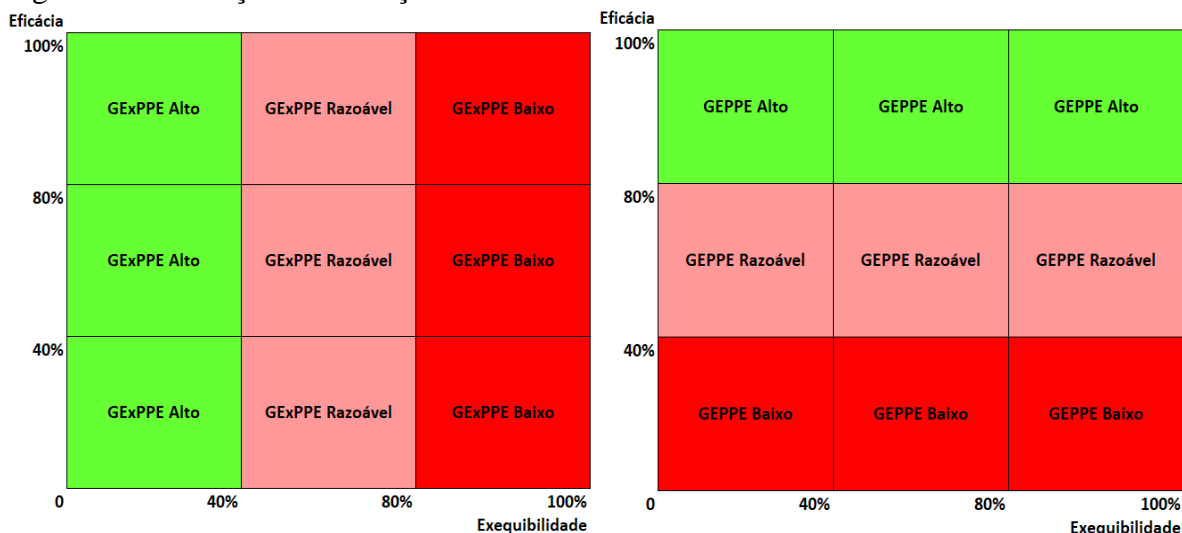


Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Considerando isoladamente as dimensões de aferição do GExpPE e do GEPPE, temos a seguinte disposição para as medidas de “GExpPE Alto” (redução do orçamento de 0% a 40%), “GExpPE Razoável” (redução do orçamento de 41% a 80%) e “GExpPE Baixo” (redução do orçamento de 81% a 100%); bem como, para o “GEPPE Alto” (de 81% a 100% das despesas

planejadas na LOA foram liquidadas), “GEPPE Razoável” (de 41% a 80% das despesas planejadas na LOA foram liquidadas) e “GEPPE Baixo” (de 0% a 40% das despesas planejadas na LOA foram liquidadas). A Figura 71 ilustra as condições de aferição:

Figura 71 - Condições de aferição do GExPPE e do GEPPE



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Em síntese, o Quadro 51 apresenta os indicadores de AOPPE com suas descrições, cálculos e resultados possíveis.

Quadro 51 - Indicadores de Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas Educacionais

Indicador		Descrição	Cálculo	Resultados possíveis
GExPPE	Grau de Exequibilidade da Política Pública Educacional	Demonstra a retirada do orçamento público que torna a política inexecutável, sendo diretamente proporcional ao percentual redutor de alteração orçamentária.	$\frac{\text{Dotação Atualizada (-) Dotação Inicial por PG ou AG}}{\text{Total Dotação Orçamentária planejada para o mesmo PG ou AG na LOA}}$	Políticas Públicas Educacionais "com exequibilidade majorada", "executáveis", "potencialmente inexecutáveis" e "inexecutáveis".
GEPPE	Grau de Eficácia da Política Pública Educacional	Demonstra a realização das despesas, em face da entrega dos serviços/ bens previstos por AG. Assim, quanto maior o percentual de liquidação, em relação à LOA (dotação inicial), maior a probabilidade de que esta política seja eficaz, ou seja, de que os produtos compromissados sejam entregues à sociedade.	$\frac{\text{Despesas Liquidadas por AG}}{\text{Dotação Inicial do respectivo PG ou AG na LOA}}$	Políticas Públicas Educacionais "eficazes", "com eficácia comprometida" e "ineficazes".

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Importante mencionar que o orçamento inicial também pode ser majorado, mediante recebimento de dotações oriundas de créditos adicionais, acarretando, por sua vez, despesas liquidadas em montante superior àquele previsto na LOA. Essa situação demonstra que o

GExPPE apresentou uma “exequibilidade majorada”, em decorrência do aumento no orçamento disponível para a política pública, ao invés de uma redução.

De outro modo, não é possível afirmar que o GEPPE encerraria com uma “eficácia aumentada”, quando, por exemplo, suas despesas liquidadas ultrapassassem o valor inicial previsto na LOA. Este fato significa que a política ficou mais confortável de ser executada porque há orçamento, inclusive, superior ao valor previsto na LOA. No entanto, desta mesma situação, outras conclusões são possíveis. A primeira delas, que houve sim uma supereficácia da política pública presente naquela Ação Governamental, sendo condição necessária, para esta conclusão, que as entregas programadas (produtos) sejam também superiores em quantidade à programação inicial. Logo, se a previsão de dotação inicial para a construção de duas escolas era de R\$ 2 milhões, portanto, R\$ 1 milhão para cada. Assim, se o gestor liquidou R\$ 3 milhões, espera-se, no mínimo, que ele tenha construído 3 unidades.

Outra conclusão possível, pode ser que a política não tenha sido planejada corretamente, sendo necessário que novas descentralizações orçamentárias ocorressem para a liquidação das despesas da AG. Para o exemplo dado, é como se o responsável pela política tivesse previsto R\$1 milhão para a construção de cada unidade escolar, mas, na verdade, elas valiam R\$1,5 milhão. Neste caso, houve falha no planejamento.

A pior situação seria o caso de superfaturamento, quando diante dos valores executados, perfaz-se a necessidade de liquidação de valores superiores para a entrega dos mesmos objetos da despesa, ou seja, paga-se R\$ 3 milhões por duas escolas, quando, na verdade, cada uma valia R\$ 1 milhão.

Há ainda uma quarta e preocupante conclusão que corrobora para a impossibilidade de concluirmos por uma supereficácia, quando a liquidação for superior ao montante previsto na LOA. Essa seria a situação em que o gestor gasta além do programado (R\$ 3 milhões), mas só entrega uma unidade escolar ou mesmo nenhuma. Neste caso houve desvinculação da despesa liquidada à entrega do bem ou serviço público, porque houve o gasto e a sociedade não sabe aonde foi parar esse dinheiro.

A fim de compreender o que significa cada um dos seus Programas de Governo mencionados na execução, desde o seu planejamento na LOA (dotação inicial), para que seja possível avaliar se o montante orçamentário é suficiente ou não para o objetivo o qual é pretendido, o Quadro 52 esclarece:

Quadro 52 - Objetivos dos Programas de Governo do Órgão Seeduc

Programa de Governo	Objetivo
0002 - Gestão Administrativa	Garantir os recursos necessários ao custeio dos meios administrativos com vistas à implementação e gestão dos programas do Governo Estadual.
0086 - Desenvolvimento e Operacionalização do Novo Degase	Implantar novas unidades socioeducativas e manter as unidades existentes, tanto de restrição quanto de privação, no intuito de ampliar a descentralização no cumprimento das medidas socioeducativas, criando melhores condições no atendimento aos adolescentes em conflito com a lei acautelados nas unidades do Novo Degase.
0087 - Qualidade no Atendimento Socioeducativo	Oferecer qualificação inicial e contínua ao servidor do Novo DEGASE, consolidando e implementando avanços institucionais na prática do atendimento socioeducativo.
0088 - Desenvolvimento Integral do Adolescente em conflito com a lei	Oferecer ao adolescente em conflito com a lei, durante o período de cumprimento de medida socioeducativa, educação básica e oportunidade de profissionalização de boa qualidade para elevar sua autoestima e seu nível de conhecimento, bem como prepará-lo para sua inclusão no mercado de trabalho. Além disso, oferecer ao adolescente em conflito com a lei, durante o período de cumprimento de medida socioeducativa, acesso a bens e a produtos culturais, à prática desportiva e ao lazer.
0090 - Proteção Integral ao Adolescente em conflito com a lei	Garantir atenção integral à saúde de adolescentes em situação de privação de liberdade em unidades de internação, de internação provisória e de semiliberdade, em conformidade com as diretrizes da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em conflito com a lei - PNAISARI, bem como garantir condições de subsistência por meio do atendimento de suas necessidades nutricionais específicas, visando ao bem estar físico e mental do adolescente acautelado.
0150 - Educação Inclusiva	Promover de maneira efetiva a educação inclusiva, adquirindo material didático e equipamentos específicos para esse público e disponibilizando os profissionais necessários para dar suporte ao atendimento dos alunos com necessidades especiais.
0152 - Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino	Prover os alunos da rede de condições básicas para aprender e se desenvolver. Prover as unidades escolares dos serviços de limpeza, preparação de merenda, portaria, acesso à internet, energia elétrica e fornecimento de água. Garantir a autonomia da gestão escolar.
0153 - Educação para a Inclusão Social	Prover o aluno com alimentação e capacitação básica para elevar sua autoestima e se nível de aprendizagem, fortalecendo seu desempenho e facilitando sua inclusão social.
0300 - Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado	Ampliar o acesso e permanência dos profissionais do Magistério na Rede pública Estadual, promovendo a formação e a valorização destes servidores e dos demais que interagem nos diversos níveis da Rede Pública de Ensino.
0301 - Excelência na Qualidade do Processo de Ensino-Aprendizagem	Melhorar o padrão de qualidade do ensino ofertado na rede pública realizando o acompanhamento do desempenho escolar, desenvolvendo novas metodologias de aprendizagem, oferecendo atividades extracurriculares para obter queda na relação idade-série e incentivar a permanência do aluno na unidade escolar.
0302 - Efetividade da Gestão Escolar	Promover a gestão eficiente da Unidade Escolar.
0303 - Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física	Melhorar as condições gerais das unidades escolares estaduais, propiciando um ambiente adequado para a realização das atividades pedagógicas mediante recuperação, manutenção, reforma e ampliação da estrutura predial e patrimonial, fornecimento de mobiliário escolar e de equipamentos que forem necessários, bem como por meio de ferramentas de tecnologia da informação (PPA 2016-2019).
	Transformar o IGAI de todas as unidades escolares para maior que três, uma vez que possuir um IGAI acima de três representa estar classificada como de infraestrutura “boa” ou “ótima”, propiciando um ambiente adequado para a realização das atividades pedagógicas em todas as unidades escolares mediante recuperação, manutenção, reforma e ampliação da estrutura predial e patrimonial (PPA 2012-2015).

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Considerando apenas a Unidade Orçamentária 18010 - Seeduc (objeto de análise desta pesquisa), além dos seus objetivos, convém lembrar quais são as suas Ações Governamentais que se vinculam à concretização dos objetivos e os respectivos produtos previstos no Plano Plurianual de origem (2016-2019), de modo que seja possível dimensionar a adequabilidade e suficiência do orçamento às metas pretendidas (Quadro 53).

Quadro 53 - Ações Governamentais da Seeduc por Programa de Governo

PG	Programa de Governo	Ação	Ação Governamental
0002	Gestão Administrativa	8376	Manutenção do Conselho Estadual de Educação
0150	Educação Inclusiva	1833	Incentivo à Frequência Escolar Pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão I
		1840	Incentivo à Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão II
		1844	Promoção da Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão I
		1845	Promoção da Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão II
		1846	Incentivo à Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão III
		1847	Incentivo à Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão IV
		1848	Incentivo à Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão V
		1849	Incentivo à Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão VII
		1852	Incentivo à Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão VI
		2339	Educação para Pessoas com Deficiência
0152	Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino	2028	Suporte à Autonomia Financeira de Unidades Escolares
		2033	Apoio Suplementar à Educação Básica
		2192	Apoio aos Serviços Educacionais
		2229	Oferta de Transporte Escolar
		2299	Fornecimento de Serviços de Utilidade Pública em Unidades Escolares
		2421	Oferta de Nutrição Escolar
		2943	Reforço De Orçamento Para Transporte Escolar Na Região Do Médio Paraíba
0300	Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado	2696	Valorização do Desenvolvimento Profissional
		A492	Mapeamento para concessão de Bonificação por Resultados
0301	Excelência na Qualidade do Processo de Ensino-Aprendizagem	1052	Ampliação da Educação Integral e Educação em Tempo Integral
		2244	Incentivo à Conclusão do Ensino Médio - Renda Melhor Jovem
		2312	Realização de Atividades Extracurriculares
		2318	Aprimoramento e Efetividade do Ensino Público
		2691	Avaliação do Sistema Educacional do ERJ
		2693	Correção do Fluxo Escolar
0303	Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física da Rede	1546	Ampliação da Rede e Melhoria da Infraestrutura
		1676	Reequipamento de Unidades Escolares
		1835	Aquisição de títulos para Biblioteca Escolar
		2179	Aperfeiçoamento e Manutenção da Infraestrutura Tecnológica
		2935	Aumento Do Número De Unidades Escolares Reequipadas Pela Seeduc
		3989	Reforma Da Rede Estadual De Ensino
		3990	Reforma Do Ciep 228 - Darcy Vargas
		3991	Reforma Do Ciep Brizolão 218 Ministro Hermes Lima
		3992	Reforma Da Escola Estadual Prof. Norma Toop Uruguay
		3996	Reequipamento E Aquisição De Materiais Para Ciep Itatiaia
		3999	Reforma Do Colégio Estadual República Italiana No Município De Porto Real
		5493	Construção De Quadra Poliesportiva Coberta Colégio Estadual Pedro Braille Neto
		5494	Reforma Escola Técnica Estadual Agrícola Antonio Sarlo
		5495	Reforma Do Colégio Estadual Dr. João Maia Em Resende
		5496	Reforma Do Colégio Estadual Oliveira Botelho Em Resende
5497	Reforma Do Liceu De Humanidades De Campos		

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.



Cientes dos objetivos e das finalidades das políticas públicas educacionais, o legislador, por meio de proposta do Chefe do Poder Executivo definiu também quais seriam as metas físicas previstas para cada uma das Ações Governamentais, elencadas no Tabela 24 abaixo:

Tabela 24 - Estrutura das políticas educacionais fluminenses e suas metas físicas (2016-2019)

Ação	Produto	Título Produto	Meta 2016	Meta 2017	Meta 2018	Meta 2019	Total Planejado
1052	5770	Unidade escolar de Educação Integral implantada	118	118	118	158	512
	5771	Material didático de Educação Integral concedido	3.540	3.540	3.540	7.080	17.700
	5772	Unidade escolar de Educação Integral em tempo integral implantada	20	30	40	60	150
	5773	Material didático de Educação Integral em tempo integral concedido	9.250	10.810	15.000	21.005	56.065
1546	5754	Unidade escolar reformada	1.261	1.261	1.260	2.498	6.280
	5755	Unidade escolar implantada	10	10	10	20	50
	5787	Unidade escolar com sistema de prevenção e combate a incêndio implantado	316	316	315	2.337	3.284
	5949	REFORMA DA COZINHA DO CIEP 415 MIGUEL CERVANTES	1	0	0	0	1
	5951	REFORMA DA ESTRUTURA DA ESCOLA ESTADUAL DOUTOR MOACYR MEIRELLES PADILHA	1	1	0	0	2
	5952	REFORMA DA QUADRA DE ESPORTE DO COLÉGIO ESTADUAL PEDRO BRAILE	1	0	0	0	1
	5953	REFORMA DO CIEP ESTHER BOTELHO	1	0	0	0	1
	5954	REFORMA DO COLÉGIO ESTADUAL AMAZONAS	1	0	0	0	1
	5955	REFORMA DO COLEGIO ESTADUAL SOUZA DANTAS	1	0	0	0	1
	5956	REFORMA DO TELHADO DO COLÉGIO ESTADUAL CORONEL JOÃO TARCISIO BUENO	1	0	0	0	1
	5957	REFORMA DO TETO DA COLÉGIO ESTADUAL PAULO DE ASSIS RIBEIRO	1	0	0	0	1
	5958	REFORMA GERAL DA ESCOLA ESTADUAL JOSÉ MEDEIROS DE CAMARGO	1	0	0	0	1
	5959	REFORMA GERAL DA ESCOLA ESTADUAL MULULO DA VEIGA	1	0	0	0	1
	6317	ESTRUT. METÁLICA QUAD. ESP. DO COLÉGIO ESTADUAL PAULO DE ASSIS RIBEIRO REFORMADA	0	0	1	0	1
	6527	CONSTRUÇÃO DE UNIDADES EDUCACIONAIS	0	0	0	30	30
	6595	SALA DE RECURSOS MULTIFUNCAIONAIS NA ESCOLA TÉCNICA ESTADUAL SANTA CRUZ	0	0	0	1	1
6597	UNIDADE ESCOLAR CAIÇARA REFORMADA	0	0	0	2	2	
1676	5750	Unidade escolar reequipada	150	150	150	379	829
1833	5924	PESSOA ATENDIDA PELO PROJETO CIDADÃO	1.500	1.500	1.500	1.500	6.000
1835	4783	Título novo para biblioteca disponibilizado	500	1.500	5.000	10.000	17.000
1840	5924	PESSOA ATENDIDA PELO PROJETO CIDADÃO	1.500	1.500	1.500	1.500	6.000
1844	5924	PESSOA ATENDIDA PELO PROJETO CIDADÃO	1.500	1.500	1.500	1.500	6.000
1845	5924	PESSOA ATENDIDA PELO PROJETO CIDADÃO	3.000	3.000	3.000	3.000	12.000
1846	5924	PESSOA ATENDIDA PELO PROJETO CIDADÃO	2.250	2.250	2.250	2.250	9.000

Tabela 24 - Estrutura das políticas educacionais fluminenses e suas metas físicas (2016-2019)

Ação	Produto	Título Produto	Meta 2016	Meta 2017	Meta 2018	Meta 2019	Total Planejado
1847	5924	PESSOA ATENDIDA PELO PROJETO CIDADÃO	1.500	1.500	1.500	1.500	6.000
1848	5924	PESSOA ATENDIDA PELO PROJETO CIDADÃO	1.200	1.200	1.200	4.800	8.400
1849	5924	PESSOA ATENDIDA PELO PROJETO CIDADÃO	750	750	750	750	3.000
1852	5924	PESSOA ATENDIDA PELO PROJETO CIDADÃO	1.500	1.500	1.500	1.500	6.000
2028	4664	Unidade escolar com gestão financeira descentralizada	1.285	1.285	1.285	2.560	6.415
2033	3846	Uniforme escolar concedido	900.001	1.800.000	1.800.000	2.700.001	7.200.002
	5751	Unidade escolar climatizada	1.015	1.101	1.200	2.560	5.876
2179	4650	Sistema de informação e gestão atualizado	1	1	1	2	5
	5749	Parque de tecnologia de informação modernizado	1.285	1.285	1.285	2.534	6.389
2192	4665	Unidade de ensino operacionalizada	1.285	1.285	1.285	2.560	6.415
	6493	REFORMA DO COLÉGIO ESTADUAL LUIZ GIMARAES NO MUNICÍPIO DE QUEIMADOS	0	0	0	1	1
	6494	REFORMA DO COLÉGIO ESTADUAL SÃO CRISTÓVÃO NO MUNICÍPIO DE QUEIMADOS	0	0	0	1	1
2229	5752	Benefício de transporte urbano concedido	577.000	577.000	577.000	1.534.000	3.265.000
	5753	Transporte para aluno com deficiência concedido	80	80	80	160	400
	5781	Aluno atendido por transporte rural	13.300	13.300	13.300	26.600	66.500
2244	5761	Benefício Renda Melhor Jovem concedido	33.000	33.000	33.000	33.010	132.010
2299	4666	Unidade escolar atendida por acesso à internet	1.254	1.254	1.254	3.272	7.034
	4667	Unidade escolar atendida por serviços públicos concedidos	1.259	1.259	1.259	2.461	6.238
2312	5163	Atividade cultural realizada	2	3	3	6	14
	5323	Evento desportivo realizado	7	6	6	11	30
	5764	Atividade de educação ambiental realizada	6	4	4	6	20
	5765	Atividade de estímulo à leitura realizada	1	1	1	3	6
	5766	Atividade de orientação profissional realizada	29.000	29.000	29.000	29.000	116.000
	5767	Atividade de promoção de saúde realizada	7	7	7	7	28
2313	6511	ENSINO MÉDIO REFORMADO	0	0	0	30	30
	5537	Material didático especial concedido	150	150	150	300	750
	6510	EDUCAÇÃO ESPECIAL APOIADA	0	0	0	30	30
	6598	UNIDADE ESCOLAR INDÍGENA REFORMADA	0	0	0	5	5
2318	3653	Jovem/adulto alfabetizado	1.800	1.800	1.800	2.000	7.400
	3858	Aluno atendido pelo reforço escolar	60.000	60.000	60.000	85.000	265.000
	4655	Currículo básico reestruturado e implementado	0,25	0,25	0,25	0,50	1,25
	5784	Aluno atendido pela educação de jovens e adultos - EJA	74.000	74.000	74.000	146.000	368.000
2339	3842	Aluno atendido por intérpretes de libras	463	500	550	1.100	2.613
	5541	Material didático adaptado concedido	744	800	880	1.288	3.712
	5779	Aluno atendido por cuidadores	154	169	185	804	1.312
2421	5782	Merenda escolar em horário parcial e ampliado fornecida	282.521.200	282.521.200	282.521.200	573.160.120	1.420.723.720
	5783	Merenda escolar em horário integral fornecida	27.404.800	27.404.800	27.404.800	55.199.600	137.414.000
2691	3607	Avaliação SAERJ aplicada	1	1	1	1	4
	3608	Avaliação SAERJINHO aplicada	4	4	4	4	16
	5786	Prêmio desempenho SAERJINHO concedido	180	180	180	180	720
	5808	Prêmio desempenho SAERJ concedido	2.000	2.000	2.000	2.000	8.000
	6368	Avaliação Externa de Desempenho Escolar Realizada	0	0	0	1	1

Tabela 24 - Estrutura das políticas educacionais fluminenses e suas metas físicas (2016-2019)

Ação	Produto	Título Produto	Meta 2016	Meta 2017	Meta 2018	Meta 2019	Total Planejado
2693	5780	Aluno atendido pela correção de fluxo	35.000	35.000	35.000	44.700	149.700
2696	2148	Capacitação realizada	25	25	25	25	100
	2358	Seminário realizado	4	4	4	4	16
	2547	Concurso público realizado	1	2	1	2	6
	3388	Processo seletivo realizado	14	14	14	14	56
	5758	Certificação de docente realizada	0	1	1	1	3
	5759	Ação de suporte em saúde e bem-estar do servidor realizado	1	1	1	1	4
	6366	Capacitação de professores da rede estadual realizada	0	0	0	25	25
	6367	Capacitação de profissionais da área educacional realizada	0	0	0	4	4
2935	5750	Unidade escolar reequipada	0	300	350	400	1.050
2943	5276	Vaga em transporte escolar rural disponibilizada	0	1	1	1	3
2987	6276	PROGRAMA DE CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE RIO ITABAPOANA REALIZADO	0	0	1	1	2
3989	5754	Unidade escolar reformada	0	1	1	1	3
3990	5754	Unidade escolar reformada	0	1	1	1	3
3991	5754	Unidade escolar reformada	0	1	1	1	3
3992	5754	Unidade escolar reformada	0	1	1	1	3
3996	5754	Unidade escolar reformada	0	1	0	0	1
3999	5754	Unidade escolar reformada	0	1	0	0	1
5493	5754	Unidade escolar reformada	0	1	0	0	1
5494	5754	Unidade escolar reformada	0	1	0	0	1
5495	5754	Unidade escolar reformada	0	1	0	0	1
5496	5754	Unidade escolar reformada	0	1	0	0	1
5497	5754	Unidade escolar reformada	0	1	0	0	1
5541	4428	Benefício financeiro concedido a município	0	0	1	0	1
5594	6502	QUADRA POLIESPORTIVA NO COLÉGIO MUNICIPAL DOLORES GARCIA RODRIGUES CONSTRUÍDA	0	0	0	1	1
A492	5756	Mapeamento de elegíveis realizado - programa de bonificação por resultado	1	1	1	1	4

Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no PPA (2016-2019).

#### PG 0002 - GESTÃO ADMINISTRATIVA

Objetivo: Garantir os recursos necessários ao custeio dos meios administrativos com vistas à implementação e gestão dos programas do Governo Estadual.

AG 8376 MANUTENÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO - Finalidade: Manter o Conselho Estadual de Educação.

#### PG 0150 - EDUCAÇÃO INCLUSIVA

Objetivo: Promover de maneira efetiva a educação inclusiva, adquirindo material didático e equipamentos específicos para esse público e disponibilizando os profissionais necessários para dar suporte ao atendimento dos alunos com necessidades especiais.

AG 1833 *INCENTIVO A FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCAÇÃO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO I* - Finalidade: Proporcionar práticas constantes de atividades educacionais esportivas orientadas, que contribuam com o desenvolvimento psicossocial de cidadãos de ambos os sexos e de todas as faixas etárias, a partir dos 07 anos, possibilitando uma efetiva melhora na vida escolar.

AG 1840 *INCENTIVO A FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCAÇÃO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO II* - Finalidade: Proporcionar práticas constantes de atividades educacionais esportivas orientadas, que contribuam com o desenvolvimento psicossocial de cidadãos de ambos os sexos e de todas as faixas etárias, a partir dos 07 anos, possibilitando uma efetiva melhora na vida escolar.

AG 1844 *PROMOÇÃO DA FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCAÇÃO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO I* - Finalidade: Proporcionar práticas constantes de atividades esportivas orientadas, que contribuam com o desenvolvimento psicossocial de cidadãos de ambos os sexos e de todas as faixas etárias, a partir dos 07 anos, possibilitando uma efetiva melhora na vida escolar.

AG 1845 *PROMOÇÃO DA FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCAÇÃO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO II* - Finalidade: Proporcionar práticas constantes de atividades educacionais esportivas orientadas, que contribuam com o desenvolvimento psicossocial de cidadãos de ambos os sexos e de todas as faixas etárias, a partir dos sete anos, possibilitando uma efetiva melhoria na vida escolar.

AG 1846 *INCENTIVO A FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCAÇÃO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO III* - Finalidade: Proporcionar práticas constantes de atividades educacionais esportivas orientadas, que contribuam com o desenvolvimento psicossocial de cidadãos de ambos os sexos e de todas as idades, a partir dos sete anos, possibilitando uma efetiva melhora na vida escolar.

AG 1847 *INCENTIVO A FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCAÇÃO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO IV* - Finalidade: Proporcionar práticas constantes de atividades esportivas orientadas, que contribuam com o desenvolvimento psicossocial de cidadãos de ambos os sexos e de todas as faixas etárias, a partir dos 07 anos, possibilitando uma efetiva melhora na vida escolar.

AG 1848 *INCENTIVO A FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCAÇÃO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO V* - Finalidade: Proporcionar práticas constantes de atividades educacionais esportivas orientadas, que contribuam como desenvolvimento psicossocial de cidadãos de ambos os sexos e de todas as faixas etárias a partir de 7 anos possibilitando uma efetiva melhora na vida escolar

AG 1849 *INCENTIVO A FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCAÇÃO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO VII* - Finalidade: Proporcionar práticas constantes de atividades educacionais esportivas orientadas, que contribuam com o desenvolvimento psicossocial de cidadãos de ambos os sexos e de todas as faixas etárias, a partir dos 07 anos, possibilitando uma efetiva melhora na vida escolar.

AG 1852 *INCENTIVO A FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCAÇÃO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO VI* - Finalidade: Proporcionar práticas constantes de atividades educacionais esportivas orientadas, que contribuam com o desenvolvimento psicossocial de cidadãos de ambos os sexos e de todas as faixas etárias, a partir de 07 anos, possibilitando uma efetiva melhora na vida escolar.

AG 2313 *EDUCAÇÃO PARA PÚBLICOS ESPECIAIS* - Finalidade: Proporcionar educação básica para públicos especiais, dentre eles os indígenas, quilombolas, refugiados que necessitam de atendimento diferenciado daquele ministrado aos demais alunos da Rede Pública de Ensino.

AG 2339 *EDUCAÇÃO PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA* - Finalidade: Garantir a inclusão dos alunos com deficiência e altas habilidades/ superdotação, visando eliminar a diversidade de barreiras impeditivas da legítima inclusão deste alunado nas unidades escolares da rede regular de ensino.

PG 0152 *OPERACIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA REDE DE ENSINO*

Objetivo: Prover os alunos da rede de condições básicas para aprender e se desenvolver. Prover as unidades escolares dos serviços de limpeza, preparação de merenda, portaria, acesso à internet, energia elétrica e fornecimento de água. Garantir a autonomia da gestão escolar.

AG 2028 *SUPORTE À AUTONOMIA FINANCEIRA DE UNIDADES ESCOLARES* - Finalidade: Intensificar a gestão financeira autônoma nas escolas da Rede Estadual de Ensino Básico fortalecendo o binômio gastos / peculiaridades de cada escola.

AG 2033 *APOIO SUPLEMENTAR À EDUCAÇÃO BÁSICA* - Finalidade: Garantir a identificação do aluno do ensino público assim como a operacionalização e o ambiente favorável ao ensino e ao aprendizado.

AG 2192 *APOIO AOS SERVIÇOS EDUCACIONAIS* - Finalidade: Prover as unidades escolares da Rede Estadual de Ensino com profissionais de apoio e serviços que atendam às demandas exigidas pelas atividades educacionais.

AG 2229 *OFERTA DE TRANSPORTE ESCOLAR* - Finalidade: Assegurar o deslocamento do aluno do ensino básico da Rede Pública Estadual, entre a sua residência e o estabelecimento de ensino e vice-versa.

AG 2299 *FORNECIMENTO DE SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA EM UNIDADES ESCOLARES* - Finalidade: Fornecer serviços de utilidade pública nas unidades escolares.

AG 2421 *OFERTA DE NUTRIÇÃO ESCOLAR* - Finalidade: Suprir as necessidades nutricionais dos alunos durante a permanência na escola, diminuir a evasão escolar, melhorar o rendimento e formar bons hábitos alimentares para a manutenção da saúde do aluno.

AG 2943 *REFORÇO DE ORÇAMENTO PARA TRANSPORTE ESCOLAR NA REGIÃO DO MÉDIO PARAÍBA* - Finalidade: Reforço de orçamento para transporte escolar na região do Médio Paraíba (2017)

PG 0300 *MAGISTÉRIO ATRATIVO, QUALIFICADO E VALORIZADO*

Objetivo: Ampliar o acesso e permanência dos profissionais do magistério na rede pública estadual, promovendo a formação e valorização destes servidores e dos demais que interagem nos diversos níveis da Rede Pública de Ensino.

AG 2696 *VALORIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL* - Finalidade: Elevar a qualidade da educação pública e consolidar os resultados educacionais, valorizando os profissionais através de processos seletivos, aprimoramento profissional, incentivos para consecução de resultados e medidas de atenção à saúde e bem-estar.

AG A492 *MAPEAMENTO PARA CONCESSÃO DE BONIFICAÇÃO POR RESULTADOS* - Finalidade: Elevar a qualidade da educação básica, através do reconhecimento de mérito e empenho de servidores para a consecução de metas de desempenho e gestão.

PG 0301 *EXCELÊNCIA NA QUALIDADE DO PROCESSO DE ENSINO-APRENDIZAGEM*

Objetivo: Melhorar o padrão de qualidade do ensino ofertado na rede pública estadual, expandindo a educação integral em tempo integral, realizando o acompanhamento do desempenho escolar, desenvolvendo novas

metodologias de aprendizagem, oferecendo atividades extracurriculares para obter queda na relação idade-série e incentivar a permanência do aluno na unidade escolar.

AG 1052 *AMPLIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INTEGRAL E EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL* - Finalidade: Aperfeiçoar o ensino ofertado na rede estadual pública através de metodologia diferenciada e Integrar a educação geral à profissional técnica, vocacional e educação para a vida, considerando todos os campos em que se efetiva a formação integral do aluno, com ampliação de quantidade de horas de permanência diária na escola.

AG 2244 *INCENTIVO À CONCLUSÃO DO ENSINO MÉDIO - RENDA MELHOR JOVEM* - Finalidade: Incentivar a conclusão do Ensino Médio, melhorando o desempenho dos alunos e conseqüente redução das taxas de reprovação, abandono e distorção idade-série.

AG 2312 *REALIZAÇÃO DE ATIVIDADES EXTRACURRICULARES* - Finalidade: Desenvolver atividades extracurriculares no âmbito da saúde, cultura, educação ambiental, formação para a vida, além de atividades de lazer, estimulando o protagonismo e promovendo maior integração entre colégio, aluno e comunidade.

AG 2318 *APRIMORAMENTO E EFETIVIDADE DO ENSINO PÚBLICO* - Finalidade: Modernizar e aperfeiçoar o ensino público através da implementação de novas técnicas de ensino e aprendizagem, oferecendo formação continuada para o corpo docente e promovendo ações que proporcionam maior interesse do aluno.

AG 2691 *AVALIAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL DO ERJ* - Finalidade: Avaliar o desempenho dos alunos da rede pública estadual para formulação e implementação de políticas públicas de educação.

AG 2693 *CORREÇÃO DO FLUXO ESCOLAR* - Finalidade: Garantir que o aluno cumpra seu percurso formativo de maneira proveitosa, assegurando novas oportunidades de aprendizagem, com vista à melhoria do desempenho, à permanência na escola e viabilizando a aceleração de estudos quando o aluno já se encontrar em situação de distorção idade-série.

PG 0303 *PADRÃO DE QUALIDADE DA INFRAESTRUTURA FÍSICA DA REDE*

Objetivo: Melhorar as condições gerais das unidades escolares estaduais, propiciando um ambiente adequado para a realização das atividades pedagógicas mediante recuperação, manutenção, reforma e ampliação da estrutura predial e patrimonial, fornecimento de mobiliário escolar e de equipamentos que forem necessários, bem como por meio de ferramentas de tecnologia da informação.

AG 1546 *AMPLIAÇÃO DA REDE E MELHORIA DA INFRAESTRUTURA* - Finalidade: Ampliar e melhorar a infraestrutura da rede de escolas públicas estaduais tornando a unidade escolar um ambiente propício ao aprendizado, dispondo de toda estrutura e conforto necessário.

AG 1676 *REEQUIPAMENTO DE UNIDADES ESCOLARES* - Finalidade: Reparar as unidades escolares, possibilitando um melhor desenvolvimento das atividades educacionais.

AG 1835 *AQUISIÇÃO DE TÍTULOS PARA BIBLIOTECA ESCOLAR* - Finalidade: dotar as bibliotecas das unidades escolares do estado com novos títulos, afim de proporcionar melhor desenvolvimento dos alunos através da leitura.

AG 2179 *APERFEIÇOAMENTO E MANUTENÇÃO DA INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA* - Finalidade: Modernizar a infraestrutura tecnológica das escolas da Rede Estadual de Ensino e também as unidades administrativas.

AG 2935 *AUMENTO DO NÚMERO DE UNIDADES ESCOLARES REEQUIPADAS PELA SEEDUC* - Finalidade: Aumento do número de unidades escolares reequipada (2017).

AG 3989 *REFORMA DA REDE ESTADUAL DE ENSINO* - Finalidade: Melhorar as condições gerais das unidades escolares (2017).

AG 3990 *REFORMA DO CIEP 228 - DARCY VARGAS* - Finalidade: Melhorar as condições gerais das unidades escolares (2017).

AG 3991 *REFORMA DO CIEP BRIZOLÃO 218 MINISTRO HERMES LIMA* - Finalidade: Melhorar as condições gerais das unidades escolares (2017).

AG 3992 *REFORMA DA ESCOLA ESTADUAL PROF. NORMA TOOP URUGUAY* - Finalidade: Melhorar as condições gerais das unidades escolares (2017).

AG 3996 *REEQUIPAMENTO E AQUISIÇÃO DE MATERIAIS PARA CIEP ITATIAIA* - Finalidade: Reequipamento e aquisição de materiais para CIEP.

AG 3999 *REFORMA DO COLÉGIO ESTADUAL REPÚBLICA ITALIANA NO MUNICÍPIO DE PORTO REAL* - Finalidade: Reforma do Colégio Estadual República Italiana.

AG 5493 *CONSTRUÇÃO DE QUADRA POLIESPORTIVA COBERTA COLÉGIO ESTADUAL PEDRO BRAILE NETO* - Finalidade: Construção de quadra poliesportiva coberta colégio.

AG 5494 *REFORMA ESCOLA TÉCNICA ESTADUAL AGRÍCOLA ANTONIO SARLO* - Finalidade: Reforma Escola Técnica Estadual Agrícola Antônio Sarlo.

AG 5495 *REFORMA DO COLÉGIO ESTADUAL DR. JOÃO MAIA EM RESENDE* - Finalidade: Reforma do Colégio Estadual Dr. João Maia em Resende.

AG 5496 *REFORMA DO COLÉGIO ESTADUAL OLIVEIRA BOTELHO EM RESENDE* - Finalidade: Reforma do Colégio Estadual Oliveira Botelho em Resende.

AG 5497 REFORMA DO LICEU DE HUMANIDADES DE CAMPOS - Finalidade: Reforma do Liceu de Humanidades de Campos.

Assim, considerando a eficácia das entregas (metas programadas *versus* metas realizadas), conforme concretizações declaradas no Relatório de Ações Realizadas do PPA (2016-2019), e ainda, em referência aos quantitativos estipulados apenas para o período de 2016 a 2018, mediante seleção da UO 18010 Seeduc no Plano Plurianual (2016-2019), ou seja, excluindo as ações de 2015 por serem de outro PPA (2012-2015), foi possível observar a vinculação de 6 Programas de Governo, 46 Ações Governamentais e 77 Produtos possíveis, encontrando os seguintes percentuais de entrega das metas físicas para levantamento do GEPPE (Tabela 25):

Tabela 25 - Grau de Eficácia das Políticas Públicas Educacionais (2016-2018)

PG	AG	Produto	Planejado 2016-2018	Realizado	% Metas entregues	
0002	8376	5673 - CEE-RJ operacionalizado	3	0	0,00%	
0150	1833	5924 - Pessoa atendida	4.500	0	0,00%	
	1840	5924 - Pessoa atendida	4.500	0	0,00%	
	1844	5924 - Pessoa atendida	4.500	0	0,00%	
	1845	5924 - Pessoa atendida	9.000	0	0,00%	
	1846	5924 - Pessoa atendida	6.750	0	0,00%	
	1847	5924 - Pessoa atendida	4.500	0	0,00%	
	1848	5924 - Pessoa atendida	3.600	0	0,00%	
	1849	5924 - Pessoa atendida	2.250	0	0,00%	
	1852	5924 - Pessoa atendida	4.500	0	0,00%	
	2313		5537 - Material didático especial concedido	450	0	0,00%
			6510 - Educação especial apoiada	0	0	0,00%
			6598 - Unidade escolar indígena reformada	0	0	0,00%
	2339		3842 - Aluno atendido por intérpretes de libras	1.513	981	64,84%
		5541 - Material didático adaptado concedido	2.424	875	36,10%	
		5779 - Aluno atendido por cuidadores	508	1.026	201,97%	
0152	2028	4664 - Unidade escolar com gestão financeira descentralizada	3.855	3.668	95,15%	
	2033	3846 - Uniforme escolar concedido	4.500.001	0	0,00%	
		5751 - Unidade escolar climatizada	3.316	2.592	78,17%	
	2192	4665 - Unidade de ensino operacionalizada	3.855	3.469	89,99%	
		6493 - Reforma do Colégio Estadual Luiz Guimarães no Município de Queimados	0	0	0,00%	
		6494 - Reforma do Colégio Estadual São Cristóvão no Município de Queimados	0	0	0,00%	
	2229	5752 - Benefício de transporte urbano concedido	1.731.000	5.084.395	293,73%	
		5753 - Transporte para aluno com deficiência concedido	240	224	93,33%	
		5781 - Aluno atendido por transporte rural	39.900	48.421	121,36%	
	2299	4666 - Unidade escolar atendida por acesso à internet	3.762	3.702	98,41%	
		4667 - Unidade escolar atendida por serviços públicos concedidos	3.777	3.711	98,25%	
	2421	5782 - Merenda escolar em horário parcial e ampliado fornecida	847.563.600	804.279.478	94,89%	
		5783 - Merenda escolar em horário integral fornecida	82.214.400	88.657.976	107,84%	
	2943	5276 - Vaga em transporte escolar rural disponibilizada	2	0	0,00%	
	5541	4428 - Benefício financeiro concedido a município	1	0	0,00%	
5594	6502 - Quadra Poliesportiva no Colégio Municipal Dolores Garcia Rodrigues construída	0	0	0,00%		
0300	2696	2148 - Capacitação realizada	75	1.233	1644,00%	
		2358 - Seminário realizado	12	61	508,33%	
		2547 - Concurso público realizado	4	0	0,00%	
		3388 - Processo seletivo realizado	42	0	0,00%	
		5758 - Capacitação de docente realizada	2	0	0,00%	
		5759 - Ação de suporte em saúde e bem-estar do servidor realizado	3	0	0,00%	
		6366 - Capacitação de professores da rede estadual realizada	0	0	0,00%	
		6367 - Capacitação de profissionais da área educacional realizada	0	0	0,00%	
	A492	5756 - Mapeamento de elegíveis realizado - programa de bonificação por resultado	3	0	0,00%	
0301	1052	5770 - Unidade escolar de Educação Integral implantada	354	64	18,08%	

Tabela 25 - Grau de Eficácia das Políticas Públicas Educacionais (2016-2018)

PG	AG	Produto	Planejado 2016-2018	Realizado	% Metas entregues	
0303		5771 - Material didático de Educação Integral concedido	10.620	36.698	345,56%	
		5772 - Unidade escolar de Educação Integral em tempo integral implantada	90	1	1,11%	
		5773 - Material didático de Educação Integral em tempo integral concedido	35.060	1.800	5,13%	
	2244		5761 - Benefício Renda Melhor Jovem concedido	99.000	0	0,00%
	2312		5163 - Atividade cultural realizada	8	1	12,50%
			5323 - Evento desportivo realizado	19	11	57,89%
			5764 - Atividade de educação ambiental realizada	14	1	7,14%
			5765 - Atividade de estímulo à leitura realizada	3	1	33,33%
			5766 - Atividade de orientação profissional realizada	87.000	8.788	10,10%
			5767 - Atividade de promoção de saúde realizada	21	1	4,76%
			6511 - Ensino Médio Reformado	0	0	0,00%
	2318		3653 - Jovem/adulto alfabetizado	5.400	374	6,93%
			3858 - Aluno atendido pelo reforço escolar	180.000	0	0,00%
			4655 - Currículo básico reestruturado e implementado	0,75	0,00	0,00%
			5784 - Aluno atendido pela Educação de Jovens e Adultos - EJA	222.000	165.754	74,66%
	2691		3607 - Avaliação SAERJ aplicada	3	0	0,00%
			3608 - Avaliação SAERJINHO aplicada	12	0	0,00%
			5786 - Prêmio desempenho SAERJINHO concedido	540	0	0,00%
			5808 - Prêmio desempenho SAERJ concedido	6.000	0	0,00%
			6368 - Avaliação Externa de Desempenho Escolar Realizada	0	0	0,00%
	2693		5780 - Aluno atendido pela correção de fluxo	105.000	16.099	15,33%
	2987		6276 - Programa de conscientização sobre o Rio Itabapoana realizado	1	0	0,00%
	0303	1546	5754 - Unidade escolar reformada	3.782	32	0,85%
			5755 - Unidade escolar implantada	30	0	0,00%
			5787 - Unidade escolar com sistema de prevenção e combate a incêndio implantado	947	0	0,00%
			5949 - Reforma da Cozinha do CIEP 415 Miguel Cervantes	1	0	0,00%
			5951 - Reforma da estrutura da Escola Estadual Doutr Moacyr Meirelles Padilha	2	0	0,00%
			5952 - Reforma da Quadra de Esporte do Colégio Estadual Pedro Braille	1	0	0,00%
			5953 - Reforma do CIEP Esther Botelho	1	0	0,00%
5954 - Reforma do Colégio Estadual Amazonas			1	0	0,00%	
5955 - Reforma do Colégio Estadual Souza Dantas			1	0	0,00%	
5956 - Reforma do telhado do Colégio Estadual Coronel João Tarcísio Bueno			1	0	0,00%	
5957 - Reforma do telhado do Colégio Estadual Paulo de Assis Ribeiro			1	0	0,00%	
5958 - Reforma geral da Escola Estadual José Medeiros de Camargo			1	0	0,00%	
5959 - Reforma geral da Escola estadual Mululo da Veiga			1	0	0,00%	
6317 - Estrutura metálica da Quadra Esportiva do Colégio Estadual Paulo de Assis Ribeiro reformada			1	0	0,00%	
6527 - Construção de Unidades Educacionais			0	0	0,00%	
6595 - Sala de recursos multifuncionais na Escola Técnica Estadual Santa Cruz			0	0	0,00%	
6597 - Unidade escolar Caiçara reformada			0	0	0,00%	
1676			5750 - Unidade escolar reequipada	450	312	69,33%
1835			4783 - Título novo para biblioteca disponibilizado	7.000	0	0,00%
2179			4650 - Sistema de informação e gestão atualizado	3	1	33,33%
			5749 - Parque de tecnologia de informação modernizado	3.855	3.777	97,98%
2935			5750 - Unidade escolar reequipada	650	0	0,00%
3989			5754 - Unidade escolar reformada	2	0	0,00%
3990			5754 - Unidade escolar reformada	2	0	0,00%
3991			5754 - Unidade escolar reformada	2	0	0,00%
3992			5754 - Unidade escolar reformada	2	0	0,00%
3996			5754 - Unidade escolar reformada	1	0	0,00%
3999		5754 - Unidade escolar reformada	1	0	0,00%	
5493		5754 - Unidade escolar reformada	1	0	0,00%	
5494		5754 - Unidade escolar reformada	1	0	0,00%	
5495		5754 - Unidade escolar reformada	1	0	0,00%	
5496		5754 - Unidade escolar reformada	1	0	0,00%	
5497		5754 - Unidade escolar reformada	1	0	0,00%	

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Como observado, das ações e produtos compromissados no PPA, apenas 32,99% obtiveram alguma realização. No total, das 97 relações estabelecidas, apenas 32 entregaram

algum resultado. Convém destacar, ainda, as situações onde a entrega foi superior a programação prevista na Lei do PPA, conforme Tabela 26:

Tabela 26 - Entrega das metas superior ao planejado no PPA (2016-2018)

PG	AG	Produto	Planejado	Realizado	% Metas entregue
0150	2339	5779 - Aluno atendido por cuidadores	508	1.026	201,97%
0152	2229	5752 - Benefício de transporte urbano concedido	1.731.000	5.084.395	293,73%
		5781 - Aluno atendido por transporte rural	39.900	48.421	121,36%
	2421	5783 - Merenda escolar em horário integral fornecida	82.214.400	88.657.976	107,84%
0300	2696	2148 - Capacitação realizada	75	1.233	1644,00%
		2358 - Seminário realizado	12	61	508,33%
0301	1052	5771 - Material didático de Educação Integral concedido	10.620	36.698	345,56%

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Na sequência, mediante levantamento da execução orçamentária acumulada das Ações Governamentais previstas e com o propósito de verificar se o orçamento público disponibilizado atendeu aos pressupostos de viabilidade e execução das despesas, para a efetiva entrega dos bens e serviços assumidos pelo poder público, observou-se a seguinte realidade, na Tabela 27, quanto à alteração do orçamento (critério de exequibilidade) e à liquidação das despesas, frente ao que fora planejado nas peças orçamentárias propostas pelo Poder Executivo, discutidas e aprovadas no Poder Legislativo (critério de eficácia).

Tabela 27 - Realização das Ações Governamentais da UO Seeduc por Programa de Governo (2015-2018)

PG	Ação	Dot. Inicial (LOA)	Dot. Atual	GExPPE (Atual - LOA)	Liquidado	GEPPE (Liq/LOA)
0002	0467	4.500.000	2.859.993	-36,44%	1.963.416	43,63%
	2010	3.464.558	3.007.179	-13,20%	2.480.976	71,61%
	2016	78.172.367	47.864.541	-38,77%	41.550.797	53,15%
	2030	4.815.322.353	4.626.192.509	-3,93%	4.300.033.478	89,30%
	2070	9.367.596.149	9.037.539.789	-3,52%	8.214.755.215	87,69%
	2270	199.760.122	86.106.645	-56,89%	61.506.561	30,79%
	2299	75.800.000	128.210.048	69,14%	125.070.127	165,00%
	2467	1.000.000	3.925.956	292,60%	2.878.393	287,84%
	2660	915.163.726	1.139.221.063	24,48%	1.078.915.492	117,89%
	8021	9.848.585	13.828.172	40,41%	11.683.573	118,63%
0150	8376	1.000.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1451	142.857	0	-100,00%	0	0,00%
	1833	1.000.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1840	1.027.142	0	-100,00%	0	0,00%
	1844	294.689	0	-100,00%	0	0,00%
	1845	2.005.311	0	-100,00%	0	0,00%
	1846	1.000.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1847	2.005.311	0	-100,00%	0	0,00%
	1848	800.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1849	500.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1852	1.000.000	0	-100,00%	0	0,00%



Tabela 27 - Realização das Ações Governamentais da UO Seeduc por Programa de Governo (2015-2018)

PG	Ação	Dot. Inicial (LOA)	Dot. Atual	GExpPE (Atual - LOA)	Liquidado	GEPPE (Liq/LOA)
	1883	10.311	0	-100,00%	0	0,00%
	1910	100.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1956	1.005.311	0	-100,00%	0	0,00%
	1957	3.005.311	0	-100,00%	0	0,00%
	2313	1.695.536	29.491	-98,26%	0	0,00%
	2339	39.058.587	28.943.515	-25,90%	22.317.828	57,14%
	1981	500.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1990	200.000	0	-100,00%	0	0,00%
	2028	326.179.536	1.060.432.059	225,11%	1.006.767.886	308,65%
	2033	171.186.759	105.464.093	-38,39%	69.121.503	40,38%
	2192	604.545.619	780.040.552	29,03%	533.786.160	88,30%
	2229	285.065.640	303.537.470	6,48%	279.365.399	98,00%
	2299	359.076.667	532.190.085	48,21%	502.981.445	140,08%
	2421	946.141.820	975.313.971	3,08%	779.343.811	82,37%
	5541	100.000	0	-100,00%	0	0,00%
	8182	1.000.000	1.000.000	0,00%	0	0,00%
0300	1466	333.704	0	-100,00%	0	0,00%
	2696	42.531.082	31.422.389	-26,12%	3.289.975	7,74%
	1052	29.817.189	57.497.355	92,83%	798.575	2,68%
	1427	2.142.857	0	-100,00%	0	0,00%
	2244	60.010.000	21.832.231	-63,62%	4.609.200	7,68%
	2312	7.205.000	30.234.403	319,63%	30.097.050	417,72%
	2318	78.101.318	106.979.392	36,98%	37.131.647	47,54%
	2339	10.150.000	6.677.105	-34,22%	6.558.522	64,62%
	2691	58.208.797	39.710.137	-31,78%	15.888.757	27,30%
	2693	9.676.897	11.095.479	14,66%	4.111.850	42,49%
	2987	50.000	0	-100,00%	0	0,00%
0302	2028	54.033.345	76.627.139	41,81%	76.590.071	141,75%
	1179	250.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1185	200.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1187	340.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1212	25.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1213	25.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1214	25.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1215	25.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1216	25.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1217	25.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1218	25.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1220	25.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1221	25.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1222	25.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1223	25.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1224	25.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1225	25.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1226	25.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1228	25.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1229	25.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1231	25.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1232	25.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1233	25.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1291	1.000.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1292	242.857	0	-100,00%	0	0,00%
	1297	98.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1323	78.457	0	-100,00%	0	0,00%

Tabela 27 - Realização das Ações Governamentais da UO Seeduc por Programa de Governo (2015-2018)

PG	Ação	Dot. Inicial (LOA)	Dot. Atual	GExPPE (Atual - LOA)	Liquidado	GEPPE (Liq/LOA)
	1337	75.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1350	150.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1351	300.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1372	220.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1431	100.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1435	30.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1437	100.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1441	50.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1443	32.857	0	-100,00%	0	0,00%
	1444	50.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1447	50.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1448	30.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1486	250.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1546	275.927.215	283.246.373	2,65%	47.314.859	17,15%
	1676	89.155.789	68.336.422	-23,35%	22.327.846	25,04%
	1719	250.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1720	500.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1734	342.857	0	-100,00%	0	0,00%
	1735	300.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1736	300.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1737	200.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1742	200.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1743	150.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1768	350.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1770	300.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1774	400.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1775	200.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1776	200.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1777	200.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1811	100.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1814	100.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1815	100.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1816	100.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1835	15.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1871	200.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1872	200.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1912	100.000	0	-100,00%	0	0,00%
	1913	100.000	0	-100,00%	0	0,00%
	2179	97.729.714	51.446.812	-47,36%	37.976.081	38,86%
	2229	38.900.000	103.384.186	165,77%	101.424.764	260,73%
	2421	410.205.125	302.896.351	-26,16%	288.627.059	70,36%
	3989	100.000	100.000	0,00%	0	0,00%
	3990	100.000	100.000	0,00%	0	0,00%
	3991	100.000	100.000	0,00%	0	0,00%
	3992	100.000	100.000	0,00%	0	0,00%
	7006	350.000	0	-100,00%	0	0,00%
	8162	100.000	0	-100,00%	0	0,00%
	8163	100.000	0	-100,00%	0	0,00%
	8164	100.000	0	-100,00%	0	0,00%
	8169	100.000	0	-100,00%	0	0,00%
	8170	100.000	0	-100,00%	0	0,00%
	8172	100.000	0	-100,00%	0	0,00%
	8173	100.000	0	-100,00%	0	0,00%
	8174	100.000	0	-100,00%	0	0,00%

Tabela 27 - Realização das Ações Governamentais da UO Seeduc por Programa de Governo (2015-2018)

PG	Ação	Dot. Inicial (LOA)	Dot. Atual	GExPPE (Atual - LOA)	Liquidado	GEPPE (Liq/LOA)
	8432	100.000	0	-100,00%	0	0,00%
	8433	100.000	0	-100,00%	0	0,00%
	8434	100.000	0	-100,00%	0	0,00%

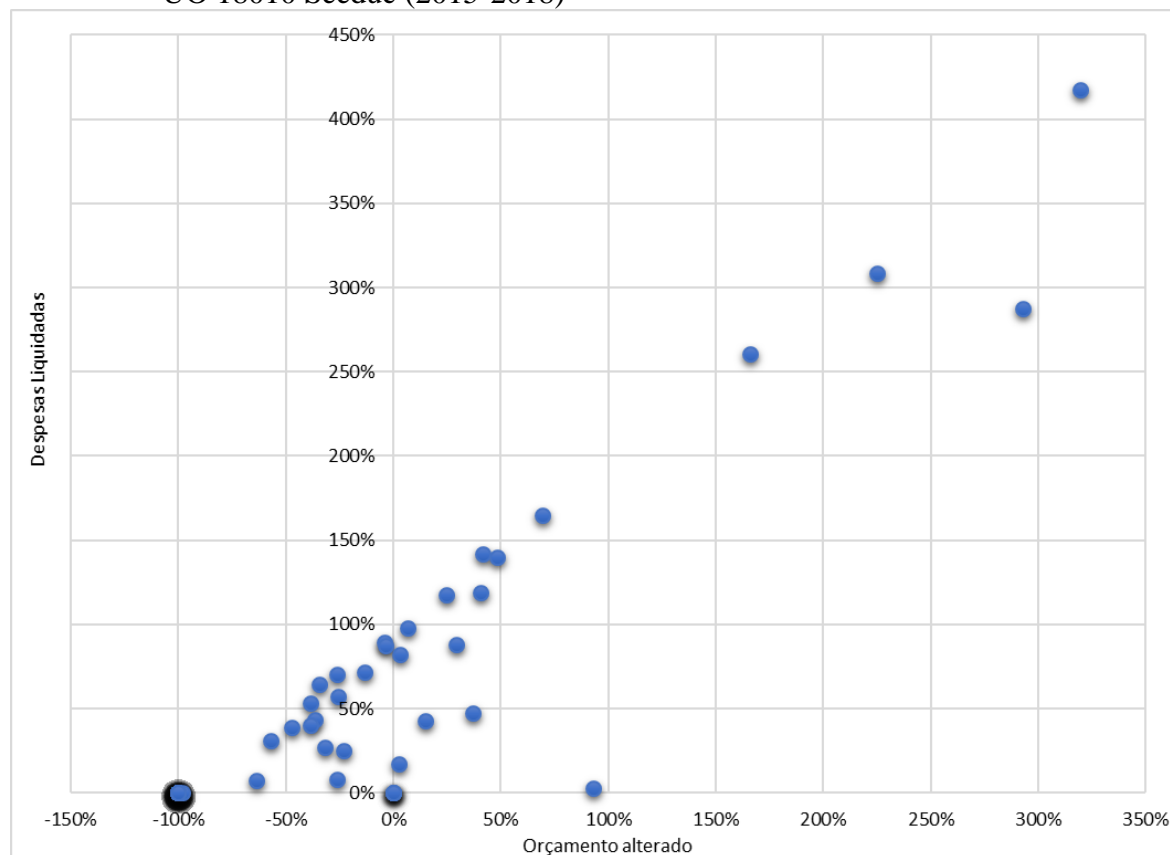
Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Conforme é possível notar, grande parte das Ações Governamentais foram previstas nas Leis Orçamentárias Anuais (independentemente se o valor era suficiente ou não) e sofreram uma redução de 100% do seu orçamento, o que as tornam, conseqüentemente, totalmente inexecutáveis. No total, R\$ 28,702 milhões de dotações orçamentárias foram anuladas e destinadas para outras finalidades (em outras Ações Governamentais).

Da mesma forma, quanto às liquidações das Ações Governamentais da UO 18010 Seeduc prevista nas LOAs, considerando o planejamento inicial acumulado (2015, 2016, 2017 e 2018), observou-se uma média de liquidação de 90,85% das dotações previstas, sendo relevante citar que das 132 Ações levantadas para o período, apenas 31 liquidaram parcial ou totalmente despesas. Essa circunstância demonstra um planejamento orçamentário falho, com dotações orçamentárias alocadas e disponíveis para remanejamentos ao longo do exercício e, por conseguinte, uma total ineficácia para estas políticas previstas e não liquidadas, sendo impossível promover alguma entrega sem orçamento disponível. Em termos numéricos, R\$ 31,798 milhões foram votados, aprovados e destinados para alguma entrega para a sociedade. No entanto, este é o total das despesas não liquidadas ao longo dos quatro anos.

A seguir, o Gráfico 10 demonstra a dispersão das Ações Governamentais conforme o seu GExPPE (percentual de alteração do orçamento (redução), frente ao montante disponibilizado nas leis orçamentárias) e o GEPPE (percentual de liquidação das despesas fixadas na LOA de cada ano):

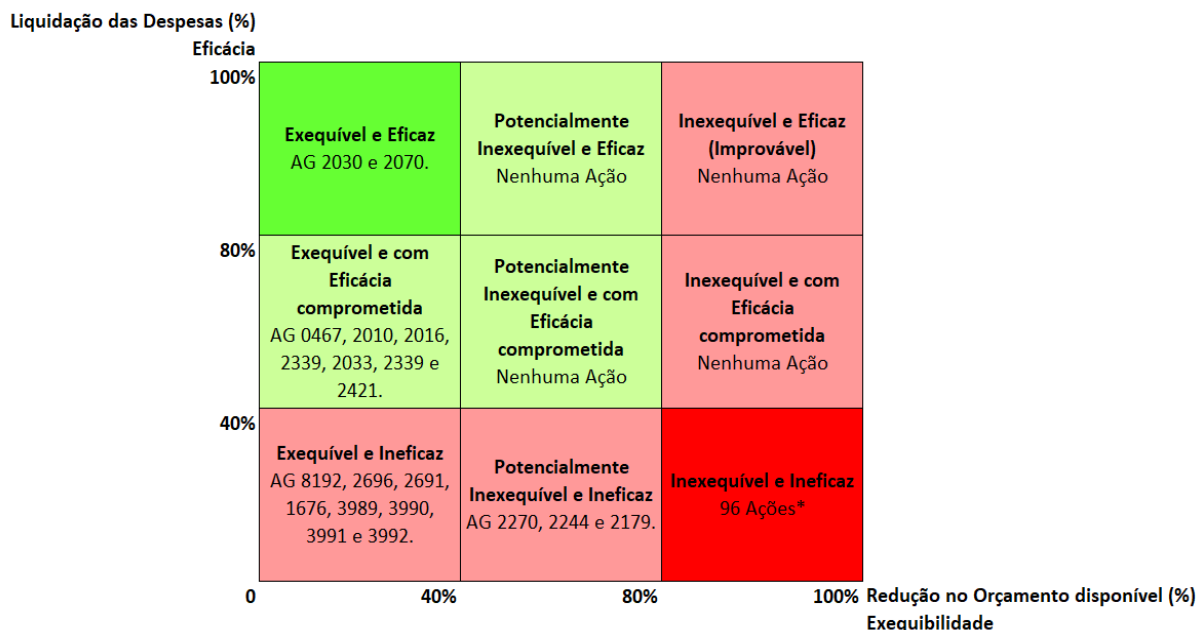
Gráfico 10 - Representatividade dos GExPPE e do GEPPE das Ações Governamentais da UO 18010 Seeduc (2015-2018)



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Como se observa, a maioria das políticas teve seu orçamento reduzido acima de 40%, sendo que 101 Ações Governamentais foram “zeradas”. Em síntese, o resultado da avaliação orçamentária das políticas públicas demonstrou um percentual elevado de políticas inexecutáveis e ineficazes, sendo apenas duas executáveis e eficazes (AG 2030 e AG 2070) (Figura 72). Convém esclarecer, no entanto, que estas Ações Governamentais (AG 2030 e AG 2070) não configuram o rol de políticas educacionais presentes no PPA (2016-2019), nem definem metas de entrega, mas tão somente representam gastos de custeio da Educação com a folha de pagamento:

Figura 72 - Resultado da Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas Educacionais (2015-2018)



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Notas: 96 Ações Governamentais obtiveram resultados que demonstram, além de um baixo GExpPE, também um baixo GEPPE, são elas: AG 8376, 1451, 1833, 1840, 1844, 1845, 1846, 1847, 1848, 1849, 1852, 1883, 1910, 1956, 1957, 2313, 1981, 1990, 5541, 1466, 1427, 2987, 1179, 1185, 1187, 1212, 1213, 1214, 1215, 1216, 1217, 1218, 1220, 1221, 1222, 1223, 1224, 1225, 1226, 1228, 1229, 1231, 1232, 1233, 1291, 1292, 1297, 1323, 1337, 1350, 1351, 1372, 1431, 1435, 1437, 1441, 1443, 1444, 1447, 1448, 1486, 1719, 1720, 1734, 1735, 1736, 1737, 1742, 1743, 1768, 1770, 1774, 1775, 1776, 1777, 1811, 1814, 1815, 1816, 1835, 1871, 1872, 1912, 1913, 7006, 8162, 8163, 8164, 8169, 8170, 8172, 8173, 8174, 8432, 8433 e 8434.

Considerando as alterações orçamentárias promovidas nos Programas de Governo e os resultados das suas despesas realizadas, frente à programação dos objetivos pretendidos, verificou-se, na Tabela 28, os seguintes Graus de Exequibilidade das Políticas Públicas Educacionais (GExpPE) e de Eficácia das Políticas Públicas Educacionais (GEPPE):

Tabela 28 - Exequibilidade e Eficácia das Políticas Públicas Educacionais presentes nos Programas de Governo da UO 18010 Seeduc (2015-2018)

PG	Programa de Governo	Dot. Inicial (LOA)	Dot. Atual	Alteração	GExpPE	Liquidado	GEPPE (Liq/LOA)
0002	Gestão Administrativa	15.471.627.860	15.088.755.896	-382.871.964	<b>-2,47%</b>	13.840.838.028	<b>89,46%</b>
0150	Educação Inclusiva (2017 e 2018)	29.178.805	23.693.875	-5.484.930	<b>-18,80%</b>	17.993.135	<b>61,67%</b>
	Escola Inclusiva (2015 e 2016)	25.471.561	5.279.131	-20.192.430	<b>-79,27%</b>	4.324.692	<b>16,98%</b>
0152	Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino	2.693.996.041	3.757.978.231	1.063.982.190	<b>39,49%</b>	3.171.366.203	<b>117,72%</b>
0300	Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado	42.864.786	31.422.389	-11.442.397	<b>-26,69%</b>	3.289.975	<b>7,68%</b>
0301	Excelência na Qualidade do Processo de Ensino-Aprendizagem (2017 e 2018)	55.332.809	134.484.254	79.151.445	<b>143,05%</b>	56.242.112	<b>101,64%</b>

Tabela 28 - Exequibilidade e Eficácia das Políticas Públicas Educacionais presentes nos Programas de Governo da UO 18010 Seeduc (2015-2018)

PG	Programa de Governo	Dot. Inicial (LOA)	Dot. Atual	Alteração	GExPPE	Liquidado	GEPPE (Liq/LOA)
	Qualidade no Processo Ensino-Aprendizagem (2015 e 2016)	200.029.249	139.541.848	-60.487.401	<b>-30,24%</b>	42.953.489	<b>21,47%</b>
0302	Efetividade da Gestão Escolar	54.033.345	76.627.139	22.593.794	<b>41,81%</b>	76.590.071	<b>141,75%</b>
0303	Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física da Rede	922.797.871	809.710.145	-113.087.726	<b>-12,25%</b>	497.670.609	<b>53,93%</b>
<b>Total do Programa de Governo</b>		<b>19.495.332.327</b>	<b>20.067.492.908</b>	<b>572.160.581</b>	<b>2,93%</b>	<b>17.711.268.315</b>	<b>90,85%</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base no Sistema Siafe-Rio (2015-2018).

Dessa forma, mediante avaliação orçamentária, observou-se que o PG 0150 apresentou 79,27% do seu orçamento indisponibilizado. Ademais, os Programas de Governo 0300 e 0301 não conseguiram realizar nem mesmo 50% do seu planejamento orçamentário, em 2016 e 2016.

Outras confusões carecem de explicação ou melhor especificação, conforme se depreende das diversas nomenclatura adotadas que não fazem referência ao objetivo e à finalidade proposta, além das sobreposição de produtos, como, por exemplo, “Produto 5758 - Capacitação de docente realizada”, “Produto 6366 - Capacitação de professores da rede estadual realizada”, “Produto 6367 - Capacitação de profissionais da área educacional realizada” e “Produto 5766 - Atividade de orientação profissional realizada”. Como medir a distinção entre um produto e outro?

A necessidade de mais eficiência do gasto público, se relaciona à capacidade de gastar menos para entregar determinado resultado. A eficácia, por sua vez, prevê uma realização de resultados comparada àquela prevista pelo próprio gestor. Assim, se ele planejou aquém do montante orçamentário necessário, resta esclarecer até que ponto a política era exequível. Para Costa e Castanhar (2003), a demanda por uma avaliação sistemática, contínua e eficaz esbarra na falta de clareza dos próprios indicadores de desempenho adotados pelo setor público. Antico e Jannuzzi (2006, p. 19) defendem que “a avaliação de um programa público requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social”.

Na sequência, no tópico “As contas que contam a educação do Estado do Rio de Janeiro entre 2015 e 2018”, apresento os resultados das prestações de contas apreciadas pelo TCE-RJ, durante o período desta pesquisa, observando os destaques apontados pela Corte de Contas fluminenses, quanto ao cumprimento das políticas públicas educacionais.

#### 4 ESTAMOS NO CAMINHO CERTO?

O que estou tentando fazer através de meu trabalho é dar ferramentas às pessoas para que elas pensem crítica e “alternativamente” - conceitos, ideias e abordagens com as quais possam fazer coisas. Isso pode empoderar as pessoas a pensarem por elas mesmas.

Este é o objetivo da atividade intelectual.

*Stephen J. Ball*

Considerando os aspectos apresentados nesta pesquisa, no que diz respeito à atuação do TCE-RJ nas fiscalizações educacionais e nos apontamentos de recomendações e determinações ao poder público, esta seção identifica toda a execução das políticas públicas da educação fluminense, sob diferentes perspectivas, para o período de 2015 a 2018. Ainda aponta os principais resultados dos pareceres prévios emitidos ao longo dos quatro exercícios, quanto à capacidade dos gestores responsáveis pelo órgãos central (Poder Executivo) e setorial (Seeduc) de governo, frente aos compromissos assumidos por meio das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), em especial, quanto ao cumprimento dos limites da educação e das políticas educacionais.

Os resultados são demonstrados de forma anual e acumulada, iniciando pela perspectiva do TCE-RJ, em razão do exame das Contas de Governo (2015-2018); seguindo pela execução do orçamento total do Estado e sua divisão por Funções de Governo, conforme dispõe o sistema Siafe-Rio. Em seguida, mediante seleção apenas da Função de Governo Educação, apresentam-se todas as Unidades Orçamentárias que receberam orçamento para aplicação em despesas nesta área de atuação. Depois, selecionado o Órgão Secretaria de Estado de Educação (O.18) e suas três Unidades Orçamentárias (a própria Seeduc (UO 18010), o Departamento Geral de Ações Socioeducativas (UO 18020) e o Conselho Estadual de Educação (UO 18030)), buscou-se demonstrar o comportamento do orçamento educacional estadual e a representatividade das suas destinações, para todas as classificações da despesa pública (institucional, funcional, programática e da natureza da despesa), especialmente observando quais foram os indicadores das políticas educacionais.

Por fim, com o propósito de contribuir para a solução do problema desta pesquisa, apresenta uma síntese quanto à forma de atuação do TCE-RJ no controle das políticas da educação fluminense, de acordo com os pressupostos defendidos de *Accountability* Educacional

e *Sharing Control*, mediante decorrências e consonâncias das diretrizes apontadas pela Resolução n. 3/2015 da Atricon.

#### **4.1 As contas que contam a educação do Estado do Rio de Janeiro entre 2015 e 2018**

O Governo do Estado do Rio de Janeiro, no exercício de 2016, implantou o Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro (Siafe-Rio), instituído pelo Decreto Estadual nº 45.526, de 28.12.2015, em substituição ao Sistema integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (Siafem). Conforme relatório gerencial da Contadoria Geral do Estado (CGE), o início dos trabalhos de implantação do novo sistema ocorreu no exercício de 2014, avançando por todo ano de 2015, sendo colocado em operação em 1º de janeiro de 2016.

A partir do Siafe-Rio, toda a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil de todos os órgãos e entidades estaduais passou a ser processada e consolidada nesse sistema responsável pela geração de informações e demonstrações contábeis integrantes da prestação de contas e dos relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esta seção restringir-se-á à análise dos aspectos orçamentários, não levando em consideração aspectos financeiros e patrimoniais da execução do Estado do Rio de Janeiro, conforme parecer prévio emitido pelo TCE-RJ sobre as Contas de Governo de 2015 a 2018:

O Orçamento Público, na prática, tem o objetivo de operar como uma ferramenta de ligação dos sistemas de planejamento e de finanças, sendo a base para elaboração do Balanço Orçamentário e do Balanço Financeiro, bem como para o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (TCE-RJ, Contas de Governo, 2016, p. 6287).

Considerando o período desta pesquisa, importa destacar o fato de que dois Planos Plurianuais foram previstos, um para o quadriênio 2012-2015 e outro para 2016-2019, ambos com possibilidade de revisão anual, por meio de lei, com base no “processo de monitoramento e avaliação da execução dos programas, bem como nas metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício” ((TCE-RJ, 2016, p. 6302). Assim, para o período tivemos as seguintes leis avaliadas: i. para o exercício de 2015, observou-se a Lei Estadual n.º 6.126, de 28/12/2011, lei de origem do PPA (2012-2015), e a sua revisão em 2015, conforme Lei Estadual n.º 6.954, de 13/01/2015; ii. em 2016, a lei de edição do PPA (2016-2019), Lei Estadual n.º 7.211, de 18/01/2016; iii. em 2017, a revisão anual conforme Lei Estadual n.º 7.515, de 17/01/2017; e, iv. em 2018, a revisão por meio da Lei Estadual n.º 7.843, de 10/01/2018. Estes instrumentos preveem, além de metas físicas e financeiras de



entrega de resultados (produtos e serviços) à sociedade, quais os montantes atribuídos para cada Unidade Gestora<sup>77</sup> responsável pela política pública.

Antes de ingressarmos na apresentação dos números fluminenses e da própria educação estadual, importante localizar os capítulos que tratam das vinculações constitucionais referentes à Educação nos processos do TCE-RJ, emitidos pelos conselheiros relatores das Contas de Governo para cada um dos exercícios analisados, conforme Quadro 54:

Quadro 54 - Contas de Governo - Capítulo Educação (2015-2018)

<b>Processos de Prestação de Contas de Governo</b>	<b>Conselheiro Relator</b>	<b>Paginação</b>
Contas de Governo 2015 - Processo N°: 102.203-6/16	José Gomes Graciosa	6584 a 6617
Contas de Governo 2016 - Processo N°: 101.576-6/17	Marianna Montebello Willeman	348 a 387
Contas de Governo 2017 - Processo N°: 113.304-9/18	Marcelo Verdini Maia	404 a 486
Contas de Governo 2018 - Processo N°: 101.949-1/19	Andrea Siqueira Martins	470 a 542

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Outro aspecto relevante, quanto ao histórico das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro de 2013 até 2017, foi apresentado pelo TCE-RJ (Figura 73) no processo das Contas de Governo de 2018 (Processo TCE-RJ n. 101.949-1/19), ao demonstrar de forma clara e transparente a relação “não conforme” entre o controle político exercido pelo Poder Legislativo ao aprovar as prestações de contas do Estado do Rio de Janeiro, mesmo diante de pareceres técnicos contrários, fundamentados e justificados. Sobre as contas de 2018, a Comissão de Orçamento da Assembleia Legislativa do Estado do Rio aprovou em 03/10/2019 as Contas de Governo para o referido exercício, rejeitando o parecer prévio pela reprovação emitido pelo TCE-RJ. Após a aprovação pela comissão da Casa Legislativa, o relatório foi encaminhado para apreciação dos deputados no plenário, seguido de prazo de até 60 dias para julgamento das contas.

<sup>77</sup> O TCE-RJ considera como sendo Unidade Gestora a estrutura “responsável pela realização de parte do programa de trabalho por ela descentralizado. A Unidade Gestora que utiliza os seus próprios créditos passa a ser ao mesmo tempo Unidade Gestora executante e Unidade Gestora responsável” (TCE-RJ, 2016, p. 6302).

Figura 73 - Histórico dos pareceres prévios do TCE-RJ e julgamentos da ALERJ (2013-2017)

Exercício	Responsabilidade	Parecer Prévio TCE	Julgamento ALERJ
2013	Sérgio Cabral Filho	Processo 105.879-8/14 (Relator Sr. Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco). Sessão plenária: 29.05.2014. <b>Parecer Prévio Favorável com Ressalvas, Determinações e Recomendações.</b>	Decreto Legislativo nº 10, de 07 de outubro de 2014. <b>Aprovação</b> das Contas publicada no Diário Oficial do ERJ, em 08.10.2014.
2014	Sérgio Cabral Filho e Luiz Fernando de Souza	Processo 101.885-1/15 (Relator Sr. Conselheiro Aloysio Neves Guedes). Sessão plenária: 28.05.2015 <b>Parecer Prévio Favorável com Ressalvas, Determinações e Recomendações.</b>	Decreto Legislativo nº 1, de 18 de agosto de 2015. <b>Aprovação</b> das Contas publicada no Diário Oficial do ERJ, em 19.08.2015.
2015	Luiz Fernando de Souza	Processo 102.203-6/16 (Relator Sr. Conselheiro José Gomes Graciosa). Sessão plenária: 19.05.2016 <b>Parecer Prévio Favorável com Ressalvas, Determinações e Recomendações.</b>	Decreto Legislativo nº 1, de 08 de junho de 2017. <b>Aprovação</b> das Contas publicada no Diário Oficial do ERJ, em 09.06.2017.
2016	Luiz Fernando de Souza e Francisco Oswaldo Neves Domelles	Processo 101.576-6/17 (Relatora Sra. Conselheira Marianna Montebello Willeman). Sessão plenária: 30.05.2017 <b>Parecer Prévio Contrário com Determinações e Recomendações.</b>	Decreto Legislativo nº 2, de 13 de setembro de 2017. <b>Aprovação</b> das Contas publicada no Diário Oficial do ERJ, em 14.09.2017.
2017	Luiz Fernando de Souza	Processo 113.304-9/18 (Relator Sr. Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia) Sessão plenária: 30.05.2018 <b>Parecer Prévio Contrário com Determinações e Recomendações.</b>	Decreto Legislativo nº 2, de 28 de junho de 2018. <b>Aprovação</b> das Contas publicada no Diário Oficial do ERJ, em 29.06.2018.

Fonte: SCAP e sítio eletrônico da Alerj – [www.alerj.rj.gov.br](http://www.alerj.rj.gov.br).

Fonte: Processo TCE-RJ n. 101.949-1/19, p. 11897.

Ainda sobre as Contas de Governo, surge, em 2018, referente às Contas de 2017, o capítulo “Auditorias relevantes realizadas pelo TCE-RJ”, com destaque para 89 (oitenta e nove) auditorias divididas em três grupos: a) 76 (setenta e seis) auditorias realizadas quanto às determinações nas Contas de Governo de 2016 (uma delas à respeito da educação estadual, sendo vários objetos de fiscalização); b) 7 (sete) auditorias relacionados a tópicos específicos das Contas de Governo; e c) 6 (seis) auditorias com destaque para os temas correlacionados às políticas de segurança, à bilhetagem eletrônica, às revisões tarifárias dos serviços metroviários das Linhas 1 e 2, ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato de Parceria Público-Privada do Complexo Maracanã Entretenimento S.A e, ainda, quanto à verificação da execução de obras da Linha 4 do Metrô. Nas Contas de Governo de 2018, 29 (vinte e nove) auditorias relevantes

foram realizadas, sendo 11 (onze) auditorias sobre o Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro e 3 (três) auditorias em cumprimento às determinações das Contas de Governo de 2016 e 2017.

Outra métrica que passou a ser monitorada pelo TCE-RJ refere-se ao descumprimento das determinações expedidas, destacando, no Processo TCE-RJ nº 113.304-9/18 (Tabela 29) das “63 (sessenta e três) determinações, apenas 8 (oito) foram cumpridas (12,70%); 17 (dezesete) cumpridas parcialmente (26,98%); 4 (quatro) tiveram seu cumprimento dispensado (6,35%); e 34 (trinta e quatro) findaram não cumpridas (53,97%)” (TCE-RJ, 2019, p. 11917).

Tabela 29 - Descumprimento das determinações expedidas pelo TCE-RJ em 2017

Área	Quantidade	Determinações não cumpridas
Contabilidade do Estado	13	5
Educação	3	3
Faperj	3	1
Fecam	2	1
Fecp	1	0
Fehis	2	2
Fundeb	6	5
Lei de Responsabilidade Fiscal	3	0
Leis Orçamentárias	7	3
Rioprevidência	10	3
Saúde	7	7
Segurança	2	2
Outras	4	2
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>34</b>

Fonte: análise efetuada neste tópico

Fonte: Processo TCE-RJ n. 101.949-1/19, 2019, p. 11918.

Assim, das 63 (sessenta e três) determinações, 9 (nove) estavam relacionadas à educação em 2017, sendo 3 (três) determinações amplas (não cumpridas) e 6 (seis) do Fundeb, com apenas 1 (uma) cumprida. Em 2018, no total, o TCE-RJ apurou 55 (cinquenta e cinco) determinações, 14 (catorze) irregularidades, 31 (trinta e uma) impropriedades, 13 (treze) determinações de fatos e 5 (cinco) recomendações:

[...] manifestação conclusiva desta Corte de Contas no sentido de que as Contas de Governo, referentes ao exercício de 2018, sejam reprovadas em razão das 14 (catorze) irregularidades identificadas, além das 31 (trinta e uma) impropriedades apontadas, que ensejaram a elaboração de 55 (cinquenta e cinco) determinações, além de 13 (treze) determinações decorrentes de fatos e 05 (cinco) recomendações (TCE-RJ, 2019, p. 11918).

Dando continuidade aos números que contam o comportamento das políticas públicas educacionais do Estado do Rio de Janeiro, quanto à arrecadação das receitas e realização das despesas, as Leis Orçamentárias previram e fixaram, respectivamente, os seguintes montantes (Tabela 30), para cada um dos exercícios, considerando como previsão e fixação final aqueles totais atualizados, após a abertura de créditos adicionais, no final dos anos.

Tabela 30 - Orçamento fluminense (2015-2018)

Contas	2015	2016	2017	2018
Previsão da Receita (LOA) (Total)	82.804.019.768	79.900.583.758	58.355.168.355	63.121.006.663
Previsão de Receita (Final) (Total)	70.852.307.997	63.379.812.961	60.271.394.197	67.432.450.196
<b>Receita Arrecadada (Total)</b>	<b>61.654.465.717</b>	<b>50.685.308.702</b>	<b>62.274.061.559</b>	<b>69.352.345.037</b>
<b>Diferença no Planejamento da Receita</b>	<b>-9.197.842.280</b>	<b>-12.694.504.259</b>	<b>2.002.667.362</b>	<b>1.919.894.841</b>
<b>Receita Corrente Líquida</b>	<b>51.224.320.000</b>	<b>46.228.984.467</b>	<b>50.194.044.675</b>	<b>58.290.777.944</b>
<b>% RCL sobre o Total arrecadado</b>	<b>83,08%</b>	<b>91,21%</b>	<b>80,60%</b>	<b>84,05%</b>
Fixação de Despesas (LOA) (Total)	82.801.361.911	79.900.583.758	77.710.154.739	73.137.150.215
Fixação de Despesas (Final) (Total)	87.379.763.942	88.737.096.791	86.605.109.702	84.242.908.757
<b>Despesa Liquidada (Total)</b>	<b>65.631.364.715</b>	<b>60.467.140.871</b>	<b>67.710.757.119</b>	<b>66.342.305.808</b>
Despesa Liquidada (Sem Intra)	61.906.157.120	56.459.837.346	60.398.285.604	61.316.681.183
<b>Diferença no Planejamento da Despesa</b>	<b>-21.748.399.227</b>	<b>-28.269.955.920</b>	<b>-18.894.352.583</b>	<b>-17.900.602.949</b>
<b>Despesa Paga (Total)</b>	<b>59.912.030.943</b>	<b>50.312.431.334</b>	<b>56.021.331.220</b>	<b>58.665.749.815</b>
Despesa Paga (Sem Intra)	56.641.094.514	47.406.295.275	50.171.523.030	54.101.185.352
<b>Restos a Pagar Processados</b>	<b>5.719.333.772</b>	<b>10.154.709.537</b>	<b>11.689.425.899</b>	<b>7.676.555.993</b>
<b>Deficit ou Superavit Orçamentário (Total e em relação às Despesas Liquidadas)</b>	<b>3.977.198.998</b>	<b>9.781.832.169</b>	<b>5.436.695.560</b>	<b>3.010.039.229</b>

Fonte: Instrução Processual da Coordenadoria de Contas de Governo do Estado do TCE-RJ (2015 e 2016) e da Subsecretaria de Auditoria e Controle da Gestão e da Receita/ 4a Coordenadoria de Auditoria de Contas (2017 e 2018), em 2015 (p.5798-5799; 5803; 5805; 5810); 2016 (p. 16; 55; 61; 71; 78; 80); 2017 (p. 16; 76; 100; 131) e 2018 (p. 10281; 10283; 10441; 10455; 10456). Valores nominais.

Sobre a execução orçamentária, como é possível notar, a arrecadação do Estado teve uma forte queda em 2016 (menos R\$ 11 bilhões, em relação a 2015), vindo a se recuperar apenas em 2018. Em 2016, a diferença entre os valores planejados e o que foi arrecadado ultrapassou R\$ 12,694 bilhões a menos, demonstrando falha ao planejar por parte da Secretaria de Estado de Fazenda, órgão responsável pela estimativa da receita.

O total da Receita Corrente Líquida, base para o cálculo de diversos percentuais exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre eles despesas com pessoal, cálculo da dívida, concessão de garantia e abertura de operação de crédito (empréstimos), também sofreu uma redução em 2016, correspondendo a 91,21% de representatividade frente a arrecadação total.

Comparando ainda as receitas arrecadadas com as despesas liquidadas, observa-se que em 2015, 2016 e 2017 houve deficit orçamentário, situação prejudicial percebida quando o ente público não consegue custear as suas próprias obrigações do exercício de acordo com o que

arrecada. Em 2016, o deficit ultrapassou R\$ 9,781 bilhões. Em 2018 foi registrado um superávit orçamentário de R\$ 3,01 bilhões, momento em que o Estado começa a recuperar seu poder arrecadatório. Não há que se imaginar, entretanto, que houve sobra de recursos, em razão disso, a ponto de ser possível que o poder público crie novas despesas. A existência do superavit é importante porque permite que dívidas de exercícios anteriores possam ser pagas.

Em relação às dívidas, observou-se um acúmulo em todos os anos, mediante inscrição de despesas em Restos a Pagar, situação em que o serviço foi prestado ou o bem foi entregue, mas o credor não recebeu o pagamento do que lhe era devido, ou seja, resulta da diferença entre as despesas liquidadas e aquelas efetivamente pagas. Esses valores inscritos somados ultrapassam R\$ 35,240 bilhões de dívidas que podem sobreviver, como obrigações do poder público para com os seus credores, por até 5 anos<sup>78</sup>. Depois desse período os valores a pagar são cancelados automaticamente e, para que o credor consiga receber o que lhe é devido, caberá a cobrança pela via judicial. O governo também pode pagar anualmente valores parciais para amortização do estoque de Restos a Pagar. A seguir, na Tabela 31, consta a síntese desse estoque por Funções de Governo:

Tabela 31 - Estoque de Restos a Pagar em 31/12/2018 por Função de Governo

Função de Governo	Saldo em 31/12/2017	Pagamentos	Cancelamentos	Inscrição no Exercício 2018	Saldo em 31/12/2018	%
1 Legislativa	191.717.679	162.860.483	7.117.386	94.883.242	116.623.052	0,62%
2 Judiciária	270.920.472	257.732.870	13.177.059	169.975.859	169.986.402	0,90%
3 Essencial à Justiça	170.031.452	148.622.126	20.703.888	142.706.337	143.411.775	0,76%
4 Administração	637.144.199	172.289.331	294.892	403.491.248	868.051.224	4,61%
6 Segurança Pública	2.553.220.525	1.502.466.795	229.583.793	1.023.944.464	1.845.114.401	9,80%
8 Assistência Social	232.517.288	69.561.601	30.334.451	32.174.753	164.795.989	0,88%
9 Previdência Social	3.646.487.767	1.982.082.944	889.179.480	984.275.253	1.759.500.596	9,35%
10 Saúde	6.248.426.413	1.039.548.628	69.080.668	2.613.213.714	7.753.010.831	41,18%
11 Trabalho	8.225.754	3.811.141	905.075	3.550.725	7.060.263	0,04%
<b>12 Educação</b>	<b>2.784.553.245</b>	<b>1.483.355.208</b>	<b>10.822.591</b>	<b>1.241.592.370</b>	<b>2.531.967.816</b>	<b>13,45%</b>
13 Cultura	64.194.020	33.626.412	7.353.809	17.868.623	41.082.422	0,22%
14 Direitos da Cidadania	11.160.820	7.276.430	141.011	5.792.085	9.535.464	0,05%
15 Urbanismo	125.110.321	75.869.303	30.483.086	4.055.205	22.813.137	0,12%
16 Habitação	154.191.040	9.726.531	1.411.872	5.077.022	148.129.659	0,79%
17 Saneamento	392.221.773	34.998.540	2.068.823	261.704.808	616.859.218	3,28%
18 Gestão Ambiental	289.544.241	85.057.659	9.647.775	150.943.707	345.782.514	1,84%
19 Ciência e Tecnologia	439.781.767	44.897.430	1.421.182	99.676.660	493.139.815	2,62%
20 Agricultura	67.517.458	31.201.319	1.219.231	24.201.381	59.298.289	0,31%
21 Organização Agrária	8.279.018	3.670.689	52.345	925.241	5.481.225	0,03%
22 Indústria	12.236.885	9.163.350	940.254	3.095.811	5.229.092	0,03%

<sup>78</sup> A legislação vigente (Lei nº 4.320/1964) prevê expressamente a ocorrência da prescrição quinquenal dos “Restos a Pagar”, nos seguintes termos: art. 70. Prescreve em cinco anos a dívida passiva relativa aos Restos a Pagar.

Tabela 31 - Estoque de Restos a Pagar em 31/12/2018 por Função de Governo

Função de Governo	Saldo em 31/12/2017	Pagamentos	Cancelamentos	Inscrição no Exercício 2018	Saldo em 31/12/2018	%
23 Comércio e Serviços	58.246.536 <sup>2</sup>	52.845.026	1.548.735	10.077.857	13.926.330	0,74%
24 Comunicações	43.053.591	29.938.489	338.320	2.707.008	15.483.790	0,08%
26 Transporte	206.205.000	120.386.568	38.977.780	26.289.850	73.130.502	0,39%
27 Desporto e Lazer	18.597.617	12.527.152	160.984	5.094.391	11.003.872	0,06%
28 Encargos Especiais	1.667.811.981	452.769.076	328.923.499	705.888.248	1.592.007.654	8,46%
RP Repactuação <sup>1</sup>	15.147.554	369.854	-	-	14.777.700	0,08%
<b>Total</b>	<b>20.316.544.415</b>	<b>7.826.654.953</b>	<b>1.695.887.988</b>	<b>8.033.205.862</b>	<b>18.827.203.304</b>	<b>100%</b>

Fonte: SiafeRio, 2019.

Nota 1: Valores referentes a Restos a Pagar Processados parcelados (Decretos nº 40.874/2007 e nº 41.377/2008).

Nota 2: Ajuste realizado na função 23 - Comércio e Serviços no valor de R\$ 4.302,00.

De acordo com a Tabela 31 é possível notar que a Função de Governo Educação possuía em 31/12/2018 um total de 2,531 bilhões de Restos a Pagar, equivalente a 13,45% do total do Estado (R\$ 18,827 bilhões).

Outro ponto que merece destaque diz respeito às despesas com contratações mediante terceirização. Em 2016, o TCE-RJ apurou, para cada uma das Unidades Gestoras abaixo o montante de despesas liquidadas equivalentes a este objeto, ultrapassando, somente pelo Poder Executivo, mais de R\$ 729 milhões. Esse total representa mais do que o dobro registrado em 2015. A UG 180100 - Secretaria de Estado de Educação liquidou R\$ 22,231 milhões em 2016 com despesas desse tipo em 2016 e R\$ 12,547 milhões em 2015 (Tabela 32).

Tabela 32 - Demonstrativo das despesas liquidadas com pessoal terceirizado por Unidade Gestora executante

UG	Unidade Gestora	2016	%	2015	%	Varição Real
296100	Fundo Estadual de Saúde	469.949.412	64,38%	29.367.401	9,41%	1352,25%
404400	Fundação de Apoio à Escola Técnica do RJ	180.827.627	24,77%	215.611.850	69,11%	-23,89%
<b>180100</b>	<b>Secretaria de Estado de Educação</b>	<b>22.231.537</b>	<b>3,05%</b>	<b>12.547.722</b>	<b>4,02%</b>	<b>60,79%</b>
297100	Instituto Vital Brazil	13.178.259	1,81%	16.088.581	5,16%	-25,66%
261100	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro	12.200.723	1,67%	12.201.780	3,91%	-9,26%
210700	Dep. Geral de Ações Socioeducativas	9.859.937	1,35%	1.491.978	0,48%	499,75%
160100	Secretaria de Estado de Defesa Civil	8.605.269	1,18%	9.078.026	2,91%	-13,97%
250100	Secretaria de Estado de Admin. Penitenciária	3.590.902	0,49%	4.115.707	1,32%	-20,82%
243200	Instituto Estadual do Ambiente - INEA	3.111.825	0,43%	3.308.084	1,06%	-14,63%
263100	Departamento de Trânsito do Estado do RJ	2.765.335	0,38%	1.981.338	0,64%	26,66%
240100	Secretaria de Estado do Ambiente	1.187.940	0,16%	1.356.000	0,43%	-20,50%
210100	Secretaria de Estado da Casa Civil	655.050	0,09%	793.439	0,25%	-25,08%
170100	Secret de Estado de Turismo, Esporte e Lazer	624.406	0,09%	437.735	0,14%	29,45%
404700	Centro Universitário Estadual da Zona Oeste	558.530	0,08%	2.776.963	0,89%	-81,75%
223200	Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro	302.353	0,04%	360.827	0,12%	-23,95%
320100	Secretaria de Estad Assist Soc e Dir Humanos	132.000	0,02%	170.645	0,05%	-29,80%
353100	Depart Recursos Minerais Estado RJ	106.700	0,01%	133.500	0,04%	-27,47%
135400	Empr de Pesquisa Agropecuária do Est do RJ	87.297	0,01%	169.208	0,05%	-53,18%
	<b>Total</b>	<b>729.975.102</b>	<b>100%</b>	<b>311.990.784</b>	<b>100%</b>	<b>139,29%</b>

Fonte: Processo TCE-RJ n. 102.203-6/16 e Processo TCE-RJ n. 101.576-6/17.

Ainda em caráter geral, no que diz respeito à apreciação das Contas de Governo pelo TCE-RJ (2015-2018), as receitas da educação oriundas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) foram apuradas nos seguintes montantes (Tabela 33):

Tabela 33 - Arrecadação das receitas da educação via FNDE (2015-2018)

<b>Receitas do FNDE</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Salário Educação	472.941.977	413.470.972	-	-
Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE	23.318.347	17.380	-	-
Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	58.349.956	56.878.648	-	-
Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE	1.785	0	-	-
Outras	2.382.507	5.649.050	-	-
<b>Total de Transferências do FNDE</b>	<b>556.994.571</b>	<b>476.016.050</b>	<b>502.084.273</b>	<b>460.759.321</b>

Fonte: Processo TCE-RJ n. 102.203-6/16 (p. 6373) e Processo TCE-RJ n. 101.576-6/17 (p. 130).

Considerando que fica sob a responsabilidade do FNDE a arrecadação e o repasse das quotas estaduais e municipais, referentes a 2/3 dos recursos gerados por cada Unidade Federada (Estado), os valores correspondentes serão creditados, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF). Em consulta ao portal do FNDE<sup>79</sup>, constam, na Tabela 34, os seguintes repasses para o Estado do Rio de Janeiro, referente à parcela estadual:

Tabela 34 - Repasses do FNDE referente ao Salário Educação (2015-2018)

<b>Receitas do FNDE</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Salário Educação	436.004.373,60	410.601.343,46	390.330.437,38	375.632.903,76

Fonte: FNDE, Coordenação de Operacionalização do Salário-Educação e do SIOPE - COSES, Sistema STL/DIGEF/FNDE.

Importante destacar que os valores declarados nas prestações de Contas de Governo não correspondem aos numerários respectivos informados pelo FNDE. Não houve esclarecimento/detalhamento quanto à arrecadação das fontes do FNDE nas Contas de Governo de 2017 e de 2018, apenas informou o valor total oriundo dessa Fonte de Recursos.

Na sequência, a fim de apurar a base de cálculo para aplicação do percentual mínimo em ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, de onde se extrai o dever do Estado, de acordo com o art. 212 da Constituição Federal, de nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências de impostos, demonstraram (Tabela 35), os pareceres prévios do TCE-RJ:

<sup>79</sup> Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/area-para-gestores/consultas>.

Tabela 35 - Base de cálculo para aplicação do percentual mínimo em Educação (2015-2018)

Descrição	2015	2016	2017	2018
(+) Receita de Impostos	42.361.401.030	43.585.812.169	45.535.759.153	50.547.079.473
(+) Receita de Transferências Constitucionais e Legais de Impostos	1.973.721.035	2.341.873.547	2.117.105.131	2.523.373.787
(-) Deduções de Transferências Constitucionais	9.646.278.342	9.650.164.644	9.896.073.632	11.152.156.372
<b>Base de Cálculo</b>	<b>34.688.843.724</b>	<b>36.277.521.072</b>	<b>37.756.790.651</b>	<b>41.918.296.888</b>

Fonte: Contas de Governo (2015, 2016, 2017 e 2018).

Dessa forma, observa-se um movimento crescente nos valores nominais atribuídos à base de cálculo da educação. A seguir, na Tabela 36, o TCE-RJ aponta os montantes liquidados por Função de Governo, desde 2014 até 2018.

Tabela 36 - Despesa liquidada por Função de Governo (2014-2018)

Função	R\$1				
	2014	2015	2016	2017	2018
Previdência Social	13.492.733.530	13.769.290.977	15.993.191.130	23.582.331.149	21.554.648.123
Segurança Pública	7.657.171.155	8.627.506.653	9.154.615.318	8.552.219.681	9.461.473.976
Educação	6.243.672.652	6.191.359.436	6.032.411.905	6.032.588.641	6.744.653.265
Saúde	5.077.933.778	5.113.957.745	3.907.134.888	6.085.587.083	5.852.783.531
Judiciária	3.367.352.671	3.864.205.041	2.180.593.273	3.924.607.878	3.862.212.975
Administração	2.574.090.367	2.281.138.685	2.109.790.365	1.816.846.566	3.739.086.812
Encargos Especiais	18.994.703.358	9.269.450.096	6.618.757.460	4.036.405.138	2.826.604.257
Essencial à Justiça	1.772.215.761	1.982.226.850	1.975.651.633	2.094.848.855	2.216.117.901
Legislativa	1.195.619.752	1.262.567.978	1.323.347.032	1.246.151.338	1.288.937.014
Transporte	3.927.303.243	5.215.196.053	4.698.284.858	993.212.990	1.037.711.099
Urbanismo	2.526.440.209	893.947.822	432.889.335	68.310.145	474.893.458
Gestão Ambiental	619.675.894	551.655.281	351.075.852	256.701.354	381.782.632
Saneamento	473.630.112	442.819.263	280.474.510	430.658.969	356.163.234
Agricultura	252.859.575	296.383.067	130.035.082	272.078.090	343.938.930
Comércio e Serviços	331.405.196	351.967.521	260.574.146	244.227.745	262.918.455
Assistência Social	643.167.255	611.657.835	367.528.169	232.692.690	239.498.021
Ciência e Tecnologia	268.855.377	303.865.541	230.292.019	116.671.728	215.263.177
Cultura	220.932.532	173.872.086	74.661.396	115.323.626	128.503.069
Direitos da Cidadania	539.398.682	57.894.563	17.792.363	63.985.122	84.429.221
Indústria	152.970.428	199.719.835	84.574.677	76.611.069	84.236.269
Habituação	177.241.812	260.085.823	118.746.283	63.076.935	74.943.990
Desporto e Lazer	109.415.479	65.070.288	26.332.395	37.086.244	33.950.740
Comunicações	181.314.106	75.994.307	63.189.268	24.245.847	22.670.927
Trabalho	28.613.568	23.342.283	16.264.098	18.734.307	19.175.212
Organização Agrária	26.225.051	20.982.090	11.629.891	13.083.416	10.084.896
<b>Total Geral</b>	<b>70.854.941.543</b>	<b>61.906.157.119</b>	<b>56.459.837.346</b>	<b>60.398.286.604</b>	<b>61.316.681.183</b>

Fonte: Processo TCE-RJ n. 101.949-1/19, p. 12073.

Notas: Despesas Liquidadas, exceto intraorçamentárias.



Outro aspecto especial foi apontado pelo TCE-RJ na prestação de contas de 2018, em razão da Lei Federal nº 12.858/2013, que destinou parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural para as áreas de Educação e Saúde, para os fins dispostos no inciso VI do art. 214 e no art. 196, ambos da CRFB, respectivamente (TCE-RJ, 2019, p. 12330). Para a Educação, o inciso II, em combinação com o § 3º, ambos do art. 2º da Lei nº 12.858/2013, estabelecem o percentual de 75% dos recursos de royalties e de participações especiais provenientes dos contratos de exploração de petróleo na área do Pré-Sal, assinados a partir de 03 de dezembro de 2012.

Na área do Pré-Sal, o único campo em operação que se enquadra nas características acima descritas é o de Mero, o qual, desde 27/11/2018, já gerou recursos de participações governamentais para o Estado do Rio de Janeiro no montante de R\$ 90.621.777 (noventa milhões, seiscentos e vinte e um mil, setecentos e setenta e sete reais), segundo planilha encaminhada pela Agência Nacional do Petróleo - ANP140. De acordo com a Lei nº 12.858/2013, portanto, a parcela de R\$67.966.333, correspondente a 75% dos recursos gerados pelo campo de Mero, deveria ter sido aplicada, pelo Estado, no custeio de despesas na área de educação (TCE-RJ, 2019, p. 12330).

Não houve, no entanto, nenhuma menção a valores provenientes do Pré-Sal que teriam sido executados com despesas da Educação e que corresponderia a R\$ 67,966 milhões.

Além destes aspectos, merecem destaque as glosas efetuadas pelo próprio governo, entre 2015 e 2018, quanto às despesas que não seriam componentes do cômputo das ações com MDE, quando custeadas pelas Fontes de Recursos FR 100 (Receita Própria, proveniente de impostos), FR 122 (Adicional de ICMS - FECP) e FR 215 (Fundeb), conforme Tabela 37:

Tabela 37 - Despesas não consideradas como MDE, pela CGE e pela AGE, em 2015

R\$1,00	
Descrição	Despesa liquidada
Despesa no PT 2253 – Nutrição escolar p/ unidades da FAETEC	14.653.872
Despesa no PT 2701 – Disponibilização de refeição	29.649.136
Despesa com o CEPERJ (UO 1241)	15.446.064
Despesa com FAPERJ (UO 4041)	181.426.312
Encargos com multas/juros INSS – Pessoal (Subelemento 31901308)	849
Encargos com multas/juros INSS – Impostos (Subelemento 33903992)	194.584
Despesas com restituições (Subelemento 33909302)	628.873
Aplicação financeira FUNDEB (13250102 - Fonte 15)	17.837.265
<b>Total</b>	<b>259.836.955</b>

Fonte: Processo Contas de Governo de 2015 TCE-RJ Nº: 102.203-6/16, p. 6590.

A Contadoria Geral do Estado desconsidera as receitas referentes à remuneração de depósitos bancários do Fundeb (Tabela 38, 39 e 40), por se tratar de Receita Patrimonial, logo, é não proveniente de impostos. Argumenta, dessa forma, não ser possível segregar, nas despesas

liquidadas com a Fonte de Recursos do Fundeb, o valor correspondente ao custeio com estes rendimentos, especificamente.

Tabela 38 - Despesas não consideradas como MDE, pela CGE e pela AGE, em 2016

R\$1	
Descrição	Despesa liquidada
Despesas com Ceperj (UO 12410)	11.886.336
Despesas com Faperj (UO 40410)	205.989.067
Encargos com multas/juros INSS (subelemento 31901308)	336.409
Encargos com multas/juros impostos (subelemento 33903992)	1.032.589
Despesas com restituições (subelemento 33909302)	134.317
Aplicação financeira Fundeb (subalínea 13250102 - fonte 215)	41.636.575
<b>Total</b>	<b>261.015.293</b>

Fonte: Processo Contas de Governo de 2017 TCE-RJ N°: 101.576-6/17, p. 352.

Tabela 39 - Despesas não consideradas como MDE, pela CGE, em 2017

R\$ Mil	
Descrição	Despesa liquidada
Despesas com CEPERJ (UO 12410)	13.066
Despesas com FAPERJ (UO 40410)	261.637
Encargos com multas/juros INSS	1.454
Despesas com pensões	406
Despesas com restituições (subelemento 33909302)	114
Despesas com auxílios	1.955
Alimentação / refeição preparada	8.191
Aplicação financeira FUNDEB (subalínea 13250102 - fonte 215)	31.086
<b>Total</b>	<b>317.909</b>

Fonte: Processo Contas de Governo de 2017 TCE-RJ N°: 113.304-9/18, p.416.

Tabela 40 - Despesas não consideradas como MDE, pela CGE, em 2018

R\$ Mil	
Descrição	Despesa liquidada
Despesas com CEPERJ (UO 12410)	13.289
Despesas com FAPERJ (UO 40410)	258.802
Despesas com multas e juros	4.407
Despesas com restituições	909
Despesas com auxílios	1.556
Despesas com pensões	385
Despesas custeadas com recursos vinculados à parcela do percentual mínimo que não foi aplicada em MDE em exercícios anteriores	227.975
RP cancelados	195
<b>Total</b>	<b>507.518</b>

Fonte: Processo Contas de Governo de 2018 TCE-RJ N°: 101.949-1/19, p.12334.

Dentre as outras deduções efetuadas, destacam-se aquelas referentes à Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Ceperj), pois não se enquadram no conceito de MDE, considerando que se destinam à formação de quadros especiais para a administração pública estadual. Na mesma linha, a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) se prende ao fomento da pesquisa, do desenvolvimento de inovação e da formação científica e tecnológica, desvinculado das instituições de ensino, logo, não visa, precipuamente, ao aprimoramento da qualidade do ensino ou sua expansão.

O TCE-RJ, mediante apreciações, além de promover a correção pelo não cumprimento da diferença do percentual mínimo constitucional executado em exercício anterior, considerou, por fim, que não se enquadram no conceito de MDE as seguintes despesas (Tabela 41):

Tabela 41 - Glosas realizadas pelo TCE-RJ (2015-2018)

Descrição	2015	2016	2017	2018	Total
Auxílio Funeral	1.258.269	890.374	1.955.031	1.558.061	<b>5.661.735</b>
Pagamento de Pensões	603.141	410.370	405.809	384.582	<b>1.803.902</b>
Multa e Juros	1.085.245	1.614.942	1.561.280	5.145.418	<b>9.406.885</b>
Multas de veículos/infrações de trânsito	139.823	0	0	0	<b>139.823</b>
Outros benefícios assistenciais	513.865	0	0	0	<b>513.865</b>
Fornecimento de refeição preparada	44.303.008	7.081.649	8.367.974	0	<b>59.752.631</b>
Aposentadorias	0	12.049.800	801.523	3.763.510	<b>16.614.833</b>
FAPERJ	181.426.312	205.989.067	261.636.979	258.760.622	<b>907.812.980</b>
CEPERJ	15.446.064	11.886.336	13.058.804	13.286.836	<b>53.678.040</b>
Restituições	628.873	134.317	113.883	950.229	<b>1.827.302</b>
Auxílio Adoção	0	0	0	6.479.438	<b>6.479.438</b>
RP Processados cancelados	0	0	0	8.359.180	<b>8.359.180</b>
Diferença que deixou de ser aplicada em 2017	0	0	0	223.893.889	<b>223.893.889</b>
(+) Receita de Aplicações Financeiras	17.837.265	41.636.575	31.086.420	23.843.627	<b>114.403.887</b>
<b>Total</b>	<b>263.241.865</b>	<b>281.693.430</b>	<b>318.987.703</b>	<b>546.425.392</b>	<b>1.410.348.390</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Contas de Governo (2015-2018) e Siafe-Rio.

Do total de glosas promovidas (R\$ 1,410 bilhões), ou seja, das despesas que, embora empenhadas e liquidadas na Função de Governo Educação, não foram consideradas como MDE, para o cálculo do limite constitucional mínimo, chamou a atenção os valores correspondentes ao pagamento de multas e juros (mais de R\$ 9,5 milhões). Além disso, em 2018, o TCE-RJ procedeu com a glosa de R\$ 223,893 milhões correspondentes ao exercício de

2017, considerando que este valor diz respeito à diferença não aplicada em MDE naquele mesmo ano. Dessa forma, foram abatidos em 2018, para recomposição do período. Outro aspecto relevante são os Restos a pagar processados cancelados, no valor de R\$ 8,359 milhões. Estes valores correspondem a serviços e produtos entregues pelos credores, mas que não foram pagos pelo governo, e, o que é pior, foram cancelados.

Outro ponto importante levantado pelo TCE-RJ nas Contas de Governo de 2017, mesmo não tendo sido excluído do cômputo da aplicação mínima em MDE, merece ênfase o o montante R\$164.010.551 (cento e sessenta e quatro milhões, dez mil, quinhentos e cinquenta e um reais), empenhado e liquidado a título de Despesas de Exercícios Anteriores na Função de Governo Educação, regra geral como reconhecimento de dívida de anos pretéritos, com recursos oriundos das Fontes 100 (Receita Própria) e FR 122 (FECP), identificado por meio da classificação orçamentária do Elemento (92) ou de acordo com a descrição da despesa relacionada no histórico.

O registro destas despesas representa o conhecimento de que ocorreram falhas no processamento da despesa pública, seja por parte do credor, seja por parte dos agentes responsáveis nas unidades gestoras. Embora prevista em Lei, deve ser utilizada em caráter excepcional e com muito critério, tendo em vista os incentivos negativos para o registro da despesa por essa modalidade, quais sejam:

- a) Não apresentar a real situação das contas no processo de discussão do orçamento pela subestimativa das despesas obrigatórias;
- b) Durante a execução, ao não realizar o empenho, distorcer o impacto sobre o resultado primário para fins de cumprimento das metas fiscais;
- c) Reduzir o comprometimento das despesas para fins de verificação dos limites da despesa de pessoal estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e da dívida em Resolução do Senado;
- d) Ocultar a assunção de obrigações nos últimos dois quadrimestres do mandato, sem deixar disponibilidades de caixa para cumprimento do artigo 42 da LRF (TCE-RJ, 2018, p. 414).

Ademais, repetitivamente, em 2017, também foi reconhecido o montante de R\$ 131,847 milhões como se fossem despesas do exercício, mas, na verdade, eram relativas a exercícios anteriores, situação em que deveria ter sido empenhado, portanto, em elemento apropriado (92) e não no elemento (39) - Outros serviços de terceiros Pessoa Jurídica (TCE-RJ, 2018, p. 415-416).

Nas contas de 2018, os auditores do TCE-RJ apuraram mais inscrições em Despesas de Exercícios Anteriores (R\$ 128,404 milhões), em desrespeito às determinações anteriores da Corte de Contas fluminense, como aponta:

Merece especial atenção a identificação do montante R\$ 128.404.246, empenhados e liquidados, no exercício de 2018, a título de despesas de exercícios anteriores, na função 12 - Educação, com recursos oriundos das fontes 100 e 122, por meio da classificação orçamentária no elemento 92.

Como a comunicação expedida por esta Corte sobre o tratamento que seria dispensada às DEAs no cômputo das despesas em MDE somente se efetivou no curso do exercício de 2018, o não pronunciamento por parte da AGE se constituirá em ponto de nova comunicação, de forma a alertar a administração estadual de que, quando da análise das contas do exercício de 2019, somente serão computadas para fins de MDE, as despesas classificadas como de exercícios anteriores, caso haja o pronunciamento da SUBCONT ou da AGE quanto à certificação dos procedimentos descritos no citado normativo legal (Decreto Estadual 41.880/09).

Outrossim, de forma a unificar os procedimentos de análise das Contas de Governo que tramitam por esta Corte, também será sugerida na conclusão, comunicação ao ERJ de que as despesas classificadas como sendo de exercícios anteriores, a partir das contas apresentadas em 2021, referentes ao exercício de 2020, não mais serão consideradas no cômputo da MDE, por se referirem a despesas realizadas em exercícios fora do período de competência analisado (TCE-RJ, 2019, p. 12335).

Ainda, quanto às despesas da educação realizadas agora pela Fonte de Recursos do Fundeb, em todos os exercícios o TCE-RJ apontou uma perda em relação às transferências multigovernamentais realizadas:

A Perda Líquida deve ser considerada para efeito do cumprimento do limite constitucional, pois, embora este valor não seja utilizado diretamente pelo Estado, compõe o Fundo Estadual que redistribui recursos aos Municípios para aplicação em Educação, sendo indiretamente aplicado neste segmento. No entanto, não se pode afirmar que o Estado perde, tendo em vista estes recursos são distribuídos entre os Municípios do próprio Estado e não entre outros Estados da Federação. Importante registrar que a inclusão da perda é procedimento institucionalizado pela Secretaria do Tesouro Nacional desde 27 de agosto de 2003, data de edição da Portaria STN nº 441/2003 (TCE-RJ, 2016, p. 6593).

Considerando a contribuição para a composição do Fundeb<sup>80</sup>, realizada mediante percentual aplicado (20%) sobre a cesta de impostos e receitas arrecadados determinada pelo art 3º da Lei n. 11,494/2007, temos:

Art. 3º Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

I - imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos previsto no inciso I do caput do art. 155 da Constituição Federal;

II - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação previsto no inciso II do caput do art. 155 combinado com o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal;

III - imposto sobre a propriedade de veículos automotores previsto no inciso III do caput do art. 155 combinado com o inciso III do caput do art. 158 da Constituição Federal;

IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do caput do art. 154 da Constituição Federal prevista no inciso II do caput do art. 157 da Constituição Federal;

<sup>80</sup> Os valores repassados ao Fundeb (por origem e por mês ou dia) estão disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional (<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1>), para obtenção de informações sobre valores repassados por ente governamental (estado ou município), por origem dos recursos e por mês; e no Banco do Brasil (<https://www42.bb.com.br/portallbb/daf/beneficiario,802,4647,4652,0,1,bbx>).

V - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios, prevista no inciso II do caput do art. 158 da Constituição Federal;

VI - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e prevista na alínea a do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM e prevista na alínea b do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VIII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal e prevista no inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei Complementar n.º 61, de 26 de dezembro de 1989; e

IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

[...]

Assim, o Estado do Rio de Janeiro realizou as seguintes composições para o Fundeb e recebeu, em razão do quantitativo de alunos matriculados, os seguintes montantes (Tabela 42):

Tabela 42 - Composição da Perda Líquida do Fundeb (2015-2018)

Descrição	2015	2016	2017	2018
Contribuição com base na arrecadação	5.710.500.543	5.773.677.765	5.840.168.808	6.606.215.253
Retorno com base no alunado	2.615.380.165	2.528.445.988	2.598.970.860	2.732.684.362
<b>Perda Líquida</b>	<b>3.095.120.378</b>	<b>3.245.231.777</b>	<b>3.241.197.948</b>	<b>3.873.530.891</b>
Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do Fundeb	17.837.265	41.636.575	31.086.419	23.843.626

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Contas de Governo (2015-2018) e Siafe-Rio.

A maior perda do Fundeb encontra-se registrada em 2018, no valor de R\$ 3,873 bilhões. Na Tabela 43, é possível observar a demonstração sintética das movimentações do Fundo, bem como a evidenciação apurada pelo TCE-RJ, quanto ao não repasse para composição do mesmo, respectivamente, relativo à parcela que deveria ser de 20% sobre a sua arrecadação.

Tabela 43 - Evolução do Fundeb (2015-2018)

Descrição	2015	2016	2017	2018
Receita Arrecadada (Cesta de impostos do Fundeb)	28.617.748.788	33.069.441.291	33.881.260.093	37.961.971.492
Valor a ser repassado ao Fundeb (20% da Cesta)	5.723.549.758	6.613.888.258	6.776.252.018	7.592.394.298
Repasse efetivamente realizado	5.710.500.543	5.773.677.765	5.840.168.808	6.606.215.253
<b>% repassado</b>	<b>19,95%</b>	<b>17,46%</b>	<b>17,24%</b>	<b>17,40%</b>
<b>Valor não repassado</b>	<b>-13.049.215</b>	<b>-840.210.493</b>	<b>-936.083.210</b>	<b>-986.179.045</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Contas de Governo (2015-2018) e Siafe-Rio.

Somados os não repasses, o valor acumulado entre 2015 e 2018 ultrapassa o montante de R\$ 2,775 bilhões, sendo o exercício de 2018 aquele que obteve o maior valor nominal não repassado (R\$ 986,179 milhões).

Ainda sobre o Fundeb, merece cautela o apontamento realizado pelo TCE-RJ, a respeito do Estado, enquanto gestor do Fundo, e no que diz respeito aos valores que deveriam ter sido repassados para os demais municípios fluminenses e não foram (TCE-RJ, 2016, p. 6604). A seguir, demonstra-se a inexecução ano a ano das receitas apropriadas pelo Estado (Quadro XX).

Sobre as divergências de repasse a menor ao Fundeb dos municípios, o TCE-RJ apontou no processo TCE-RJ n. 113.304-9/18, relativo às Contas de Governo de 2017, que esta omissão era incorreta e contrária à legalidade, razão pela qual registrou a Irregularidade nº 06 e correspondente determinação à Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, à Contadoria Geral do Estado e à Secretaria Estado de Educação:

IRREGULARIDADE Nº 06 (Tópico 8 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)  
- Não inclusão na base de cálculo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB das parcelas referentes ao adicional de ICMS (LE nº 4.056/02 - FECPE) e das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária - FAF.

DETERMINAÇÃO Nº 06:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, Contadoria Geral do Estado e Secretaria de Estado de Educação.

- Considerar na base de cálculo para apuração dos repasses ao FUNDEB Estadual, as receitas resultantes do adicional do ICMS (Lei Estadual nº 4.056/02 - FECPE), bem como das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária (TCE-RJ, 2019, p. 12355).

Além disso, o Ministério Público Especial do TCE-RJ, em 13/05/2019, acompanhou a instrução sugerida pelo corpo técnico, manifestando-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário:

Quanto a este MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, diante dos mesmos fatos verificados em exercícios anteriores, reitera a proposição de qualificação da conduta governamental em repassar ao FUNDEB quantia inferior à legalmente prevista como IRREGULARIDADE (TCE-RJ, 2019, p. 12356).

De forma geral, sobre os valores acumulados (2015-2018) apontados pelo TCE-RJ, quanto às destinações do Estado e dos municípios para composição do Fundeb, bem como do retorno do Fundo para os municípios e Estado, verificou-se (Tabela 44):

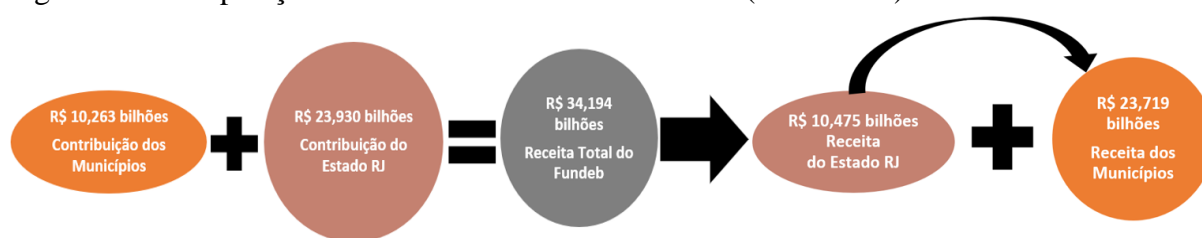
Tabela 44 - Participação na composição do Fundeb (2015-2018)

Descrição	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%
<b>Contribuição</b>	<b>8.197.289.607</b>	<b>100%</b>	<b>8.180.041.200</b>	<b>100%</b>	<b>8.369.523.563</b>	<b>100%</b>	<b>9.447.629.253</b>	<b>100%</b>
Municípios	2.486.789.064	30,34%	2.406.363.435	29,42%	2.529.354.755	30,22%	2.841.414.000	30,08%
Estado RJ	5.710.500.543	69,66%	5.773.677.765	70,58%	5.840.168.808	69,78%	6.606.215.253	69,92%
<b>Repasse</b>	<b>8.197.289.607</b>	<b>100%</b>	<b>8.180.041.199</b>	<b>100%</b>	<b>8.369.522.493</b>	<b>100%</b>	<b>9.447.629.362</b>	<b>100%</b>
Municípios	5.581.909.442	68,09%	5.651.595.211	69,09%	5.770.551.633	68,95%	6.714.945.000	71,08%
Estado RJ	2.615.380.165	31,91%	2.528.445.988	30,91%	2.598.970.860	31,05%	2.732.684.362	28,92%

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Contas de Governo (2015-2018) e Siafe-Rio.

Considerando a composição do Fundeb, observa-se que o Estado contribuiu, ao longo dos quatro anos, com R\$ 23,930 bilhões e recebeu de volta R\$ 10,475 bilhões. Por sua vez, os municípios fluminenses contribuíram com R\$ 10,263 bilhões e receberam de repasses R\$ 23,719 bilhões. Ou seja, o Estado na composição representa, em média, 69% do Fundeb, sendo que na volta (repasso), a sua representatividade inverte com os municípios, ficando em torno de 30%. Na Figura 74, segue a síntese da perda total do Estado do Rio de Janeiro em R\$ 13,455 bilhões e o ganho dos municípios no mesmo valor, considerando a diferença de ajuste apontada no montante de R\$ 962 reais a menor, no momento dos repasses:

Figura 74 - Composição da Perda do Fundeb Acumulada (2015-2018)



Fonte: Elaborado pela autora com base nas Contas de Governo (2015-2018) e Siafe-Rio.

Quanto à destinação do percentual mínimo de 60%, conforme artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07, a ser empregado na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na Educação Básica pública, com vínculo contratual em caráter permanente ou temporário com o Estado, considerando, inclusive, os rendimentos de aplicações financeiras, o TCE-RJ, apontou os seguintes cumprimentos, conforme demonstra a Tabela 45:

Tabela 45 - Realização das despesas custeadas com o Fundeb (2015-2018)

Descrição	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%
<b>Receita Fundeb</b>	<b>2.633.217.430</b>	<b>100%</b>	<b>2.570.082.563</b>	<b>100%</b>	<b>2.630.057.279</b>	<b>100%</b>	<b>2.756.527.988</b>	<b>100%</b>
<b>Despesas Fundeb</b>	<b>2.569.774.716</b>	<b>97,59%</b>	<b>2.634.081.619</b>	<b>102,49%</b>	<b>2.595.175.612</b>	<b>98,67%</b>	<b>2.612.461.570</b>	<b>94,77%</b>
Subfunção 361	1.013.776.960	39,45%	698.544.355	26,52%	753.256.355	29,03%	877.545.383	33,59%
Ensino Fundamental								
Subfunção 362	1.555.997.757	60,55%	1.935.537.264	73,48%	1.841.919.257	70,97%	1.734.916.186	66,41%
Ensino Médio								
<b>Glosas</b>	<b>-198.439.271</b>	<b>-7,72%</b>	<b>-195.884.764</b>	<b>-7,44%</b>	<b>-196.039.450</b>	<b>-7,55%</b>	<b>-184.361.757</b>	<b>-7,06%</b>
Auxílio Alimentação	119.541.532	-60,24%	120.378.809	-61,45%	119.095.752	-60,75%	116.084.752	-62,97%
Aposentadoria	-	-	-	-	327.457	0,27%	-	-
Auxílio Transporte	78.897.740	-39,76%	75.505.955	-38,55%	76.616.241	-39,08%	68.277.005	-37,03%
<b>Percentual Magistério</b>	<b>90,05%</b>	<b>-</b>	<b>94,87%</b>	<b>-</b>	<b>91,22%</b>	<b>-</b>	<b>88,09%</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Contas de Governo (2015-2018) e Siafe-Rio.

Assim, dos repasses realizados pelo Fundeb para o Estado do Rio de Janeiro, com base no seu alunado, somados os rendimentos de aplicações financeiras do saldo das receitas do Fundo, inicialmente, em todos os exercícios, as despesas realizadas ultrapassaram 97%, 102%, 98% e 94%, respectivamente. No entanto, o TCE-RJ, ao apreciar as Contas de Governo,



observou despesas realizadas com recursos do Fundeb que não eram consideradas despesas com valorização do magistério, logo, não poderiam fazer parte do cômputo. Dessa forma, as glosas promovidas representaram em torno de 7% das despesas totais realizadas, sendo abatidas, portanto, das despesas liquidadas.

Por fim, a respeito da apreciação do TCE-RJ e da metodologia utilizada na apuração do limite mínimo constitucional que deve ser realizado em ações com MDE, os pareceres prévios das Contas de Governo verificaram as seguintes realizações (Tabela 46):

Tabela 46 - Cálculo do percentual aplicado em MDE pelo TCE-RJ (FR 100, 122 e 215)

Descrição	2015	2016	2017	2018
<b>(+) Função de Governo Educação (FR 100, FR 122 e FR 215) (I)</b>	<b>6.183.619.913</b>	<b>6.131.518.333</b>	<b>6.293.093.528</b>	<b>7.078.718.099</b>
<b>(-) Total das Deduções (II)</b>	<b>263.241.865</b>	<b>281.693.430</b>	<b>318.987.702</b>	<b>546.425.392</b>
(+) Deduções pelo Governo do RJ	241.999.690	219.378.718	0	0
(+) Deduções pelo TCE-RJ	3.404.910	20.678.137	287.901.282	298.687.876
(+) Receita de Aplicações Financeiras	17.837.265	41.636.575	31.086.420	23.843.627
(+) Diferença de ano anterior, não cumprimento do mínimo constitucional	0	0	0	<b>223.893.889</b>
<b>(=) Despesas com MDE (III = I - II)</b>	<b>5.920.378.048</b>	<b>5.849.824.903</b>	<b>5.974.105.827</b>	<b>6.532.292.707</b>
(+) Perda Líquida do Fundeb (IV)	3.095.120.378	3.245.231.777	3.241.197.948	3.873.530.891
<b>(=) Total Despesas em Educação (V=III+IV)</b>	<b>9.015.498.426</b>	<b>9.095.056.680</b>	<b>9.215.303.775</b>	<b>10.405.823.598</b>
Base de cálculo MDE	34.688.843.724	36.277.521.072	37.756.790.651	41.918.296.888
<b>Percentual MDE (25% x III)</b>	<b>25,99%</b>	<b>25,07%</b>	<b>24,41%</b>	<b>24,82%</b>
Diferença entre o valor executado e o mínimo constitucional	343.287.495	25.676.412	<b>-223.893.889</b>	<b>-73.750.627</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Contas de Governo (2015-2018) e Siafe-Rio.

Dessa forma, é possível notar um avanço nas despesas gerais com MDE, considerando a perda do Fundeb (saindo de R\$ 9,015 bilhões em 2015 para R\$ 10,405 bilhões em 2018); no entanto, em termos percentuais, ocorre uma redução no limite mínimo constitucional (de 25,99% em 2015 para 24,82% em 2018).

Sobre a manifestação da defesa alegada pelo então ex-governador, em face do descumprimento do limite mínimo constitucional em 2018, os auditores responsáveis pela análise técnica apontaram:

No que tange à restrição orçamentária decorrente de decisão judicial e o ingresso de receitas extraordinárias nos últimos dias do exercício financeiro de 2018, restou demonstrado que o ERJ ainda carece de planejamento e controle orçamentário e financeiro adequados, a fim de garantir que o efetivo cumprimento da norma constitucional não seja afetado por fatores adversos, tal como mencionado pelo Jurisdicionado.

Por fim, entende-se que a aplicação do princípio da razoabilidade ou insignificância não pode prosperar no caso em tela. Em que pese a atual crise financeira do Estado e as dificuldades expostas em sua argumentação, a política pública de educação do ERJ não pode prescindir de importante recurso na área, uma vez que teve seus direitos resguardados no âmbito constitucional e em legislação específica, e que são essenciais a fim de resguardar a manutenção do sistema a um nível mínimo aceitável. Dessa

forma, o Corpo Instrutivo entende que a Irregularidade nº 8 deve ser mantida (TCE-RJ, 2019, p. 12340).

Quanto a estes aspectos, convém recordar sobre a mudança ocorrida na metodologia de apuração das despesas realizadas com MDE, já apontadas nessa pesquisa no capítulo próprio que trata da atuação dos Tribunais de Contas, considerando, a partir da prestação das Contas de Governo de 2020, ou seja, aquelas apreciadas em 2021, somente as despesas efetivamente pagas no exercício, conforme resposta à consulta formulada pela Alerj (Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18).

A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal - aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino - somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei Federal nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

Ademais, a contar da prestação de contas de 2019 já prevalece a regra de que somente será computado o limite sobre as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados do exercício que possuam disponibilidade de caixa, relativa a impostos e transferências de impostos, devidamente comprovada, acrescidos os valores referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes do Manual dos Demonstrativos Fiscais, editado pela STN e operacionalizado pelo Siope.

Nas apreciações das Contas de Governo de 2018, o TCE-RJ abordou <sup>81</sup>aspectos quantitativos relativos ao número de alunos da Rede Estadual de Ensino (Tabela 47).

Tabela 47- Matrículas da Rede Estadual de Ensino (2012-2018)

Ano	Ensino fundamental	Ensino médio	Atendimento educacional especializado - AEE	Educação jovens e adultos	Educação indígena e quilombola	Educação especial	Total
2012	365.176	469.870	468	138.603	159	4.133	978.409
2013	310.862	451.914	665	89.702	907	3.512	857.562
2014	272.734	442.716	390	77.854	105	2.928	796.727
2015	241.029	444.501	310	69.927	132	2.648	758.547
2016	206.130	431.901	318	68.208	491	2.559	709.607
2017	192.928	442.812	297	78.061	136	1.907	716.141
2018	158.613	427.986	569	66.488	240	3.094	656.990
Varição 2012-2018	-56,57%	-8,91%	21,47%	-52,03%	50,94%	-25,14%	-32,85%

Fonte: Processo TCE-RJ n. 101.949-1/2019, p.12381, com base nos dados do censo escolar (FNDE).

<sup>81</sup> Conforme <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos>, acessado pelo TCE-RJ em 01/02/2019 (Processo TCE-RJ n. 101.949-1/2019, p. 12381).

O que se pode perceber é que o número de matrículas da rede tem reduzido consideravelmente, comparando 2012 com 2018. Em seis anos, já são menos 321.419 alunos. Como justificativa para a crescente redução, o TCE-RJ assinalou:

A questão da redução do número de matrículas já foi abordada em contas de governo de exercícios anteriores e sua causa se deve a três principais fatores: (i) ao perfil demográfico da população, (ii) ao processo de municipalização da rede de ensino fundamental e, (iii) à evasão escolar.

[...] Com relação ao fator demográfico, segundo dados dos últimos censos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE156, existe uma tendência de queda na taxa de crescimento da população, principalmente na faixa de 0 a 19 anos, faixa essa que corresponde ao grupo que potencialmente demanda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio). Dessa forma, vem ocorrendo um “ajustamento” da demanda pelo ensino, que contribui para a redução do número de matrículas.

Quanto ao processo de municipalização do ensino fundamental, trata-se de movimento respaldado no disposto no §2º do art. 211 da CRFB (“Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”), com impacto no quantitativo de matrículas na rede estadual (Processo TCE-RJ n. 101.949-1/2019, p. 12382).

Além disso, o tamanho da Rede Estadual de Ensino também foi demonstrado, mediante Tabela 48, que apresentou uma redução de 55,11%, entre 2012 e 2018.

Tabela 48 - Número de Unidades Escolares por dependência de ensino (2012 e 2018)

Ano	Federal	SEEDUC - Estadual	Outras secretarias	Municipal	Privada	Total
2012	52	2.758	48	5.044	4.276	10.775
2018	62	1.238	50	5.198	4.694	11.242
Varição 2012 - 2018	19,23%	-55,11%	4,17%	3,05%	9,78%	4,33%

Fonte: Processo TCE-RJ n. 101.949-1/2019, p.12382, com base nos dados do censo escolar (FNDE).

Além destes pontos, nas Contas de Governo de 2018 o Tribunal trouxe dados relacionados às taxas de aprovação, de reprovação e de abandono (para o Estado, para a região Sudeste e para o Brasil), além das taxas de distorção idade-série, número médio de horas-aula diária (também para o Estado, para a região Sudeste e para o Brasil) ainda pontuou os últimos resultados do Ideb para o ensino fundamental e ensino médio:

Com base nos dados apresentados, verifico que 48,7% das escolas do ERJ (263 unidades) estão classificadas na faixa de Ideb de 3,2 a 4,1 e apenas 10 escolas (1,9 %) encontram-se na faixa de 5,2 ou mais. Por outro lado, os estados com as maiores proporções de escolas com Ideb igual ou superior a 4,2 são: Espírito Santo (60,3%), Goiás (56,9%), São Paulo (48,0%) e Pernambuco (46,1%) (Processo TCE-RJ n. 101.949-1/2019, p. 12389).

Quanto ao papel do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb nas Contas de Governo, define a Lei Federal nº 11.494/07, no seu artigo 24, que a distribuição, a

transferência e a aplicação dos recursos devem receber acompanhamento e controle social por conselho criado para esse fim, por meio de lei específica. Sobre isso, inclui, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, a fim de conferir e salvaguardar os dados estatísticos e financeiros que servem de alicerce para a operacionalização do fundo. O TCE-RJ acrescenta (TCE-RJ, 2017, p. 382):

Ao conselho compete, ainda, o acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE e à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, bem como o recebimento e a análise das respectivas prestações de contas, com emissão de parecer conclusivo acerca da aplicação desses recursos, com posterior encaminhamento ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

No processo de prestação de contas de 2017, o TCE-RJ ressaltou que o Cacs Fundeb “é um colegiado, cuja função principal é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera Municipal, Estadual ou Federal” (TCE-RJ, 2018, p.444). Dessa forma, ele não é uma unidade administrativa e por isso deve agir de forma independente, com todo o suporte necessário:

O Poder Executivo deve oferecer ao Conselho o necessário apoio material e logístico, disponibilizando, se necessário, local para reuniões, meio de transporte, materiais, equipamentos, etc., de forma a assegurar a realização periódica das reuniões de trabalho, garantindo assim, condições, para que o Colegiado desempenhe suas atividades e efetivamente exerça suas funções. É importante destacar que ao trabalho dos Conselhos soma-se o trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública, razão pela qual seu parecer é peça essencial ao exame das presentes contas, influenciando na sua conclusão (TCE-RJ, 2018, p. 445).

O parecer do TCE-RJ de 2016 aponta que, dos 12 (doze) membros, apenas cinco assinaram o parecer conclusivo das contas para aquele exercício, sendo quatro titulares e um suplente. Não constaram assinaturas dos representante da Seplag, do Conselho Estadual de Educação, da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e dos estudantes, inclusive aqueles indicados pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas, o que contraria o disposto no § 1º do artigo 24, em combinação com o parágrafo único do artigo 27, ambos da Lei Federal nº 11.494/07. O TCE-RJ, na apreciação das contas de 2016 enfatizou ainda a importância da emissão do parecer do Cacs Fundeb, alertando:

Nesse sentido, registre-se que o parecer na prestação de contas, exigido pelo parágrafo único do artigo 27 da Lei Federal nº 11.494/07, representa não só uma obrigação legal, mas uma oportunidade de apresentar aos órgãos de controle, além das receitas e aplicações dos recursos, os avanços e dificuldades enfrentados por esse órgão colegiado, sendo imprescindível a expressa anuência de seus membros no acompanhamento do fundo.

Ressalte-se que, nas Contas de Governo de 2015 (e anteriores), esta questão também foi salientada, tendo sido determinado à Secretaria de Estado de Educação e ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb que providenciassem a alteração do Regimento Interno do Conselho de modo que, ao menos para aprovação da prestação de contas anual do Fundeb, o quórum mínimo para deliberação e aprovação fosse equivalente a dois terços dos seus membros ou suplentes, objetivando um controle social efetivo.

Não obstante a determinação prolatada e as iniciativas adotadas, verificou-se novamente o não atingimento do quórum mínimo de membros presentes à reunião do conselho em referência para deliberação e aprovação do relatório de desempenho do Fundeb. Tal fato será objeto de determinação nas contas (TCE-RJ, 2017, p. 382).

Para 2017, o Cacs Fundeb foi composto pelo Decreto editado em 10 de setembro de 2015 (publicado em 11.09.15), cujo mandato vigorou até 10.09.2017, estando seu registro regular junto ao FNDE<sup>82</sup>. “O mandato foi fixado por Decreto, em 06.12.17, que se estende até 06.12.2019” (TCE-RJ, 2018, p. 466). As Contas de Governo de 2017 foram, então, aprovadas, mediante parecer do Conselho (que integra o Volume 24 do processo de prestação de contas). “Dos seus 12 membros titulares, em 2017, apenas 7 assinaram o Parecer que aprovou as contas, sendo que uma das assinaturas era de membro suplente” (TCE-RJ, 2018, p. 466).

---

<sup>82</sup> Disponível em < [https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/lista\\_conselheiros/listagem](https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros/listagem) >. Consulta em 16/04/2018.

## CONCLUSÃO

E é assim, corroborando com todos os acontecimentos do período pesquisado, em especial a publicação da Resolução n. 3/2015 da Atricon e sua adesão por todos os Tribunais de Contas brasileiros, que esta pesquisa se tornou necessária para o conhecimento das circunstâncias causais, quanto à compreensão das contas que contam a educação fluminense e o papel do TCE-RJ na defesa do cumprimento das políticas educacionais.

Diante do cenário que foi apresentado, constata-se, em relação às políticas no território fluminense, uma dissonância entre o que é planejado, executado e prestado contas. Mesmo diante do fortalecimento das Cortes de Contas no país, em especial, quanto à padronização de atos, a soma de esforços e criação de redes de controle, com modelos e boas práticas fiscalizatórias, o acesso público às informações e o envolvimento da população com os assuntos do seu interesse ainda são insuficientes. Somente mediante a uma maior cobrança dos órgãos de controle será possível assegurar o apoio necessário daqueles que, pela sua natureza, deveriam desempenhar o seu papel constitucional de proteção da *res pública* e com isso acompanhar as práticas e gastos irregulares e ilegais, com o propósito de mitigar os riscos inerentes e presentes da Administração Pública. Faz-se necessário justificar ao cidadão os valores aportados nestas instituições, mediante finalidades de atuação, entregas e medidas protetivas exercidas, considerando que não há mais recursos disponíveis para serem desperdiçados. A decisão pela política, o exercício da política e a fiscalização dessas políticas devem ocorrer de modo permanente, compartilhado e efetivo.

Ao longo desta pesquisa procurei investigar para poder responder de forma objetiva a pergunta problema em questão, “De que forma a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, frente aos pressupostos normativos de *Accountability* Educacional e *Sharing Control*, permite a verificação do cumprimento das políticas públicas da Educação Básica?”. A fim de elucidar os aspectos norteadores, apresentei os referenciais teóricos necessários à compreensão do papel, origem, tipologias e classificações dos Tribunais de Contas, observando, de modo aproximado, a condução das fiscalizações realizadas pelo TCE-RJ, com seus principais achados e benefícios, e a evolução do sistema de controle externo no país.

Do mesmo modo, o marco fundante de toda essa significação adotada para Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas Educacionais, partiu dos conceitos de *accountability* educacional e *sharing control*, inicialmente discriminados da teoria clássica de avaliações de larga escala para uma perspectiva de controle baseado em resultados e entregas esperadas (*public value*). Para tanto, registraram-se amplas e necessárias discussões, referências e

bibliografias, que serviram como ponto de partida para reflexão, quanto à ficção com a qual é planejado o orçamento público. Dessa maneira, todas as políticas educacionais da rede estadual de ensino foram investigadas, especialmente quanto à responsabilização orçamentária das suas metas, à competência pela sua realização, aos valores destinados e aqueles efetivamente praticados, e também apresentando quais os objetivos e finalidades para o período. Com isso, evidenciou-se quais os graus de exequibilidade e eficácia para cada uma das políticas presentes nos Programas de Governo e Ações Governamentais da Secretaria de Estado de Educação, chamando a atenção para resultados preocupantes traduzidos em políticas esquecidas, anuladas e não fiscalizadas, sem dotação orçamentária, embora tivessem recebido na origem, mas que, de uma forma ou de outra, foram retiradas no decorrer dos exercícios.

Em um último momento, observou-se, além das peculiaridades das prestações de contas da educação, seus avanços e retrocessos, glosas e descumprimentos de recomendações e determinações, merecendo destaque as alterações ocorridas no período, quanto à metodologia de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% a ser aplicado em MDE, principalmente em razão da atuação proativa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, validada, na sequência, pelo TCE-RJ. Outros aspectos apontados demonstraram ainda a ausência de repasses dos recursos do Fundeb para os municípios fluminenses, quais foram as destinações para essas Fontes de Recursos e de que forma o Conselho do Fundeb tem atuado.

Assim, em relação à atuação do TCE-RJ, no que diz respeito à fiscalização da educação, observou-se uma mudança de comportamento a partir de 2017, destacada na adoção e elaboração do indicador IEGM, seguido de práticas de fortalecimento da educação, por meio da iniciativa TCERJ+Educação. Dentre as auditorias analisadas, restou evidenciado que outros objetos de auditoria compuseram a rotina da instituição, ultrapassando tão somente os aspectos tradicionais financeiros e contábeis. Compuseram as fiscalizações, o levantamento da realidade de obras educacionais interrompidas, materiais didáticos desperdiçados ou mesmo não entregues, a qualidade da alimentação escolar fornecida, a climatização das salas de aulas e se haveria carência de professores por disciplinas ou não. Embora o TCE-RJ tenha aumentado o seu campo de visão, dando luz para auditorias operacionais e sistêmicas, ainda assim, não houve qualquer relação de verificação dos resultados diretos comprometidos no orçamento por meio do Plano Plurianual.

Consideravelmente, o que mais se destacou foi a transparência dos atos e processos do TCE-RJ, especialmente com o fortalecimento do seu portal eletrônico e da divulgação da sua Carta de Serviços. Conclui-se que os avanços promovidos foram relevantes internamente, como uma espécie de processo de recuperação de confiança. A criação do Núcleo de Educação

corroborar com esta percepção. Todavia, apenas com o fortalecimento da sua estrutura e do seu quadro de pessoal, não é possível garantir uma memória de atuação e controle efetivo das práticas e omissões do poder público.

Por fim, vislumbro a possibilidade de avanços, a partir da adoção de uma política de governança orçamentária, mediante a inclusão de práticas recomendadas para todos os atores envolvidos, que permitirão orientar o processo de planejamento das políticas públicas, fortalecendo o sistema orçamentário para melhor atender as demandas atuais e os desafios do futuro. O Estado do Rio de Janeiro, em especial quanto à ineficácia e à inexecutabilidade de grande parte das suas políticas educacionais, tendo identificado 96 Ações Governamentais inexecutáveis e ineficazes, precisa de ferramentas que sensibilizem para as práticas e matérias em questão. As fiscalizações devem servir como orientação de como os recursos públicos podem ser planejados, gerenciados e utilizados efetivamente, em prol do impacto positivo na vida da comunidade educacional.

Além disso, o “descontrole” das contas, ocasionado pela ausência de fiscalização mais atenta, permitiu que ocorressem circunstâncias prejudiciais diversas que poderiam ter sido evitadas, trazendo, inclusive, benefícios econômicos para os cofres públicos, quando evita que ocorram fraudes, desvios ou danos ao erário. Mas, diante desses fatos, talvez o pior dos efeitos ainda seja a inexecução orçamentária das políticas previstas, por ausência de dotação disponível. De forma sutil, ano após ano, engana-se o cidadão, no momento em que a lei orçamentária é votada, considerando as metas e o orçamento programados, mas que, tão logo, tornam-se fictícios, impossibilitados de serem realizados pela trespasse orçamentária promovida pelos decretos de alteração do orçamento.

Dessa forma, o que as contas contam, ao longo dos quatro anos desta pesquisa, é que o desempenho do Tribunal de Contas não é suficiente e adequado para a fiscalização das políticas educacionais, perante o controle da gestão das verbas vinculadas à educação pública. À medida que o TCE-RJ é o único órgão de *accountability* que possui este papel de controle das políticas públicas e por imputar responsabilidade fiscal, social e educacional, espera-se que esta instituição acompanhe de forma mais presente a arrecadação das receitas e a realização das despesas da educação, a fim de garantir direitos que são deveres do Estado.

Considerando os resultados frequentes de descumprimento do limite constitucional, de políticas públicas educacionais esquecidas e de metas subdimensionadas ou mesmo não entregues, com base nos princípios de governança orçamentária, sugere-se a adoção das seguintes práticas de sustentabilidade orçamentária (Quadro 55):



Quadro 55 - Práticas de sustentabilidade orçamentária

Princípios	Medidas
Gerenciar o orçamento dentro dos seus limites.	<p>a) Apoiar os governos na efetivação anticíclica ou cíclica de políticas neutras e no uso prudente das dotações orçamentárias;</p> <p>b) Comprometer-se com uma política fiscal sólida e sustentável;</p> <p>c) Aprimorar a credibilidade fiscal por meio de regras fiscais claras e verificáveis ou por meio de objetivos políticos que facilitem o entendimento e a compreensão das pessoas;</p> <p>d) Aplicar gestão orçamentária <i>top-down</i>, conforme objetivos definidos, a fim de alinhar as políticas com os recursos disponíveis para cada ano fiscal e horizonte de médio prazo; observando que, neste contexto, os aderentes devem adotar metas gerais e anuais de orçamento, garantindo que todos os elementos (receita, despesa e política econômica mais ampla) estão consistentes.</p>
Alinhar o orçamento com as prioridades estratégicas de médio prazo do Governo.	<p>a) Desenvolver uma dimensão de médio prazo mais forte no processo orçamentário, além do tradicional ciclo anual;</p> <p>b) Organizar e estruturar as alocações orçamentárias de maneira a corresponder prontamente aos objetivos;</p> <p>c) Reconhecer a utilidade potencial de um quadro de despesas de médio prazo (QDMP) na definição de uma base para o orçamento anual, de maneira eficaz que: (i) tenha força real na definição de limites para as principais categorias de despesas para cada ano do horizonte de médio prazo; ii) esteja totalmente alinhado com as restrições orçamentárias, de cima para baixo, acordadas pelo governo; (iii) esteja garantido com previsões realistas para despesas da linha de base, por meio de usando políticas existentes, incluindo um claro esboço das premissas utilizadas; (iv) mostre a correspondência com os objetivos da despesa e a entregas dos planos estratégicos nacionais; e (v) inclua incentivos institucionais suficientes e flexíveis, para garantir que os limites das despesas sejam respeitados;</p> <p>d) Fomentar uma estreita relação de trabalho entre a Órgão Central de Orçamento (OCO) e as demais instituições no centro do governo, dada a interdependência entre o processo orçamentário e a realização das políticas em todo o governo;</p> <p>e) Considerar como planejar e implementar processos regulares para revisão das despesas existentes, incluindo despesas tributárias, para que as expectativas orçamentárias sejam alinhadas com o desenvolvimento de todo o governo.</p>
Projetar a estrutura do orçamento de capital para atender às necessidades nacionais de desenvolvimento de maneira econômica e coerente.	<p>a) Fundamentar os planos de investimento de capital que, por natureza, tenham impacto além do orçamento anual, com avaliações objetivas de capacidade econômica, desenvolvimento de infraestruturas, necessidades e prioridades setoriais e sociais;</p> <p>b) Avaliar prudentemente:</p> <p>(i) os custos e benefícios dos investimentos; (ii) a acessibilidade para os usuários no longo prazo, inclusive considerando os custos recorrentes; (iii) as prioridades relativas entre vários projetos; e (iv) o valor geral do dinheiro;</p> <p>c) Avaliar decisões de investimento independentemente do mecanismo de financiamento específico, ou seja, por meio de compras tradicionais de capital ou por um modelo de financiamento privado, como a parceria público-privada (PPP);</p> <p>d) desenvolver e implementar uma estrutura nacional de apoio ao investimento público, que deve abordar uma série de fatores, incluindo: (i) capacidade institucional adequada para avaliar, adquirir e gerenciar grandes projetos de capital; (ii) um sistema jurídico, administrativo e regulatório estrutural; (iii) uma coordenação dos planos de investimento entre os níveis nacional e subnacional de governo; (iv) integração do orçamento de capital no plano fiscal geral de médio prazo.</p>
Garantir documentos e dados orçamentários abertos, transparentes e acessíveis.	<p>a) Disponibilizar relatórios orçamentários claros e factuais que devem informar as principais etapas da política (formulação, consideração e debate), bem como implementação e revisão;</p> <p>b) Apresentar informações orçamentárias em formato comparável antes do orçamento final ser adotado, fornecendo tempo suficiente para discussão e debate eficazes sobre as escolhas políticas;</p> <p>c) Publicar todos os relatórios orçamentários completos, rápida e rotineiramente e de maneira acessível aos cidadãos, organizações da sociedade civil e outras partes interessadas;</p> <p>d) Dispor de clara apresentação e explicação do impacto das medidas orçamentárias relacionadas ao imposto ou despesas, observando que um "orçamento do cidadão" ou resumo do orçamento, em um formato padrão e fácil de usar, é uma maneira de alcançar esse objetivo;</p> <p>e) Desenhar o uso dos dados orçamentários, por meio das ferramentas de governo aberto e integridade da informação, avaliação de programas e coordenação de políticas públicas nos níveis nacional e subnacional do governo, para facilitar e apoiar outros importantes governos objetivos.</p>
Proporcionar um debate inclusivo, participativo e realista sobre escolhas orçamentárias.	<p>a) Oferecer oportunidades para o parlamento e suas comissões se engajarem no processo orçamentário em todas as etapas principais do ciclo orçamentário, tanto <i>ex ante</i> quanto <i>ex post</i>;</p> <p>b) Facilitar o envolvimento dos parlamentos, cidadãos e organizações da sociedade civil de maneira realista sobre as principais prioridades, <i>trade-offs</i>, custos de oportunidade e valor para o dinheiro;</p> <p>c) Fornecer clareza sobre os custos e benefícios relativos às despesas públicas e aos programas de governo;</p> <p>d) Garantir que todas as principais decisões nessas áreas sejam tratadas no contexto do processo orçamentário.</p>
Apresentar conta abrangente, precisa e confiável das finanças públicas.	<p>a) Contabilizar no documento orçamentário todas as despesas e receitas do governo nacional, sem números omitidos ou ocultos e com as leis, regras ou declarações que garantam a sinceridade orçamentária e restrinjam o uso de recursos fiscais "fora do orçamento";</p> <p>b) Apresentar uma visão nacional completa das finanças públicas - abrangendo os níveis central e subnacional de governo e uma perspectiva de todo o setor público - como um elemento essencial de contexto para o debate sobre as escolhas orçamentárias;</p> <p>c) Contabilizar de maneira a mostrar todos os custos e benefícios financeiros das decisões orçamentárias, incluindo o impacto sobre os ativos e passivos financeiros;</p> <p>d) Incluir e explicar programas públicos financiados por meios não tradicionais - por exemplo, PPPs - no contexto da documentação do orçamento, mesmo onde (por razões contábeis) eles podem não afetar diretamente as finanças públicas, dentro do prazo do documento orçamentário.</p>
Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento.	<p>a) Implementar fielmente as alocações orçamentárias, uma vez autorizadas pelo parlamento, com supervisão ao longo do ano pela OCO;</p> <p>b) Exercer postura prudente, de controle e monitoramento dos desembolsos de caixa e regulamentar, de forma clara, os papéis, responsabilidades e autorizações de cada instituição e pessoa responsável pelo orçamento;</p> <p>c) Executar o caixa de tesouraria de forma controlada para todas as receitas e despesas públicas, tornando-o mecanismo eficaz para o exercício de tal regulamentação e controle que, por sua vez, é realizado com o uso de fundos</p>

	<p>de finalidade específica (que são mais fiscalizados em relação aos gastos financeiros, sem comprometer o todo) e com marcação (ou registro) de receitas para fins específicos, reduzido essas receitas ao mínimo necessário;</p> <p>d) Permitir alguma flexibilidade, mesmo que limitada, no âmbito das autorizações das despesas públicas, para realocar recursos ao longo do ano, no interesse de uma gestão eficaz e de acordo com a melhor relação custo-benefício, além de consistente com o amplo objetivo do programa de governo;</p> <p>e) Racionalizar itens muito detalhados ou com autorização desviada, a fim de gerenciar realocações entre itens de linha (<i>virement</i>), no intuito de facilitar a flexibilidade; observando que mais realocações significativas, envolvendo grandes somas ou novos propósitos, deve exigir nova autorização parlamentar;</p> <p>f) Preparar e analisar relatórios de execução orçamentária, fundamentais para a prestação de contas e que, se bem planejados e projetados, podem gerar mensagens úteis sobre desempenho e relação custo-benefício para informar futuras alocações de orçamento.</p>
<p>Garantir que o desempenho, a avaliação e o valor ao dinheiro público sejam parte integrante do processo orçamentário.</p>	<p>a) Ajudar o parlamento e os cidadãos a entender não apenas o que está sendo gasto, mas o que está sendo gasto em nome dos cidadãos, ou seja, quais serviços públicos estão realmente sendo prestados, quais padrões de qualidade e com que níveis de eficiência;</p> <p>b) Apresentar rotineiramente as informações de desempenho de uma maneira que informe e forneça informações úteis de contexto para as alocações financeiras no relatório de orçamento; observando que essas informações devem esclarecer, e não obscurecer ou impedir, prestação de contas e supervisão;</p> <p>c) Usar informações de desempenho, portanto: (i) limitadas a um pequeno número de indicadores para cada programa ou área de política; (ii) clara e facilmente compreendida; (iii) que permita rastrear os resultados, em relação às metas, para comparação com <i>benchmarks</i> internacionais e outros; (iv) que deixe claro o vínculo com os objetivos estratégicos do Governo;</p> <p>d) Avaliar e revisar programas de despesas de maneira objetiva, rotineira e regular, para informar os recursos alocados e possibilite redefinir prioridades, tanto dentro dos ministérios/secretarias, quanto no governo como um todo;</p> <p>e) Garantir a disponibilidade de informações de alta qualidade sobre desempenho e avaliação do orçamento para facilitar a revisão baseada em evidências;</p> <p>f) Conduzir avaliações <i>ex ante</i> de rotina e abertas de todas as novas propostas políticas importantes para avaliar a coerência com as prioridades nacionais, a clareza de objetivos e os custos e benefícios previstos;</p> <p>g) Fazer o balanço, periodicamente, das despesas gerais (incluindo as despesas tributárias) e reavaliar o alinhamento com os objetivos fiscais e as prioridades nacionais, levando em conta os resultados de avaliações; observando que, para que uma revisão tão abrangente seja eficaz, ela deve ser responsiva às necessidades práticas do governo como um todo.</p>
<p>Identificar, avaliar e gerenciar a sustentabilidade do orçamento no longo prazo e os seus riscos fiscais.</p>	<p>a) Aplicar mecanismos para promover a resiliência dos planos orçamentários e mitigar o potencial impacto dos riscos fiscais, promovendo assim um desenvolvimento estável das finanças públicas;</p> <p>b) Identificar claramente, classificar por tipo, explicar e, na medida do possível, quantificar riscos fiscais, incluindo passivos contingentes, de modo a informar o debate sobre o curso da política fiscal adotada no orçamento;</p> <p>c) Explicitar os mecanismos para gerenciamento desses riscos e relatar no contexto do orçamento anual;</p> <p>d) Publicar um relatório sobre sustentabilidade orçamentária no longo prazo das finanças públicas, com regularidade suficiente para contribuição efetiva na discussão pública e política sobre o assunto.</p>
<p>Promover a integridade e a qualidade das previsões orçamentárias, dos planos fiscais e orçamentários e implementar auditorias independentes.</p>	<p>a) Investir continuamente nas habilidades e na capacidade do pessoal para desempenhar suas funções de forma efetiva, seja na ACO, ministérios e/ou secretarias, levando em consideração experiências, práticas e padrões;</p> <p>b) Verificar a credibilidade do orçamento nacional - incluindo a objetividade profissional da previsão econômica, aderência às regras fiscais, sustentabilidade de longo prazo e manuseio de riscos - também suportados por instituições fiscais independentes ou por outros processos institucionais, para permitir o escrutínio imparcial e a contribuição para o orçamento do governo;</p> <p>c) Reconhecer e facilitar o papel da auditoria interna independente como salvaguarda essencial pela qualidade e integridade dos processos orçamentários e gestão financeira em todos os ministérios/secretarias e órgãos públicos;</p> <p>d) Apoiar a Entidade Fiscalizadora Superior (EFS), representada pelos Tribunais de Contas em cada uma das suas instâncias, no seu papel de lidar com autoridade com todos os aspectos de responsabilidade financeira, inclusive através da publicação de seus relatórios de auditoria de maneira oportuna e relevante para o ciclo orçamentário;</p> <p>e) Promover e fortalecer o papel dos Sistemas de Controle Interno e Externo nas auditorias de rentabilidade de programas e de avaliação da qualidade do desempenho e das estruturas de responsabilidade e governança.</p>

Fonte: Adaptado pela autora, baseado em OCDE (2015, p.6-10).

Assim sendo, nestes quatro anos centrais para a história financeira do Estado do Rio de Janeiro, tendo decretado estado de calamidade financeira e com dois ex-governadores presos, o papel do TCE-RJ se tornou mais relevante ainda, considerando que ele deveria estar mais atento ao que estava acontecendo. O que foi percebido nesta pesquisa, no entanto, é que o procedimento de controle não mudou, nem mesmo depois da calamidade apontada ou mesmo da Resolução n. 3/2015 da Atricon. Aspectos burocráticos, restritos à forma e não ao conteúdo das políticas, permanecem os mesmos. Permitem, inclusive, que não se observe o que de fato foi executado, que metas foram cumpridas e se os gestores da educação estão desempenhando as suas determinações e recomendações, em observação aos limites constitucionais e legais de

MDE. Não se pode afirmar, entretanto, se as práticas que o TCE-RJ deixou de coibir são circunstâncias afetas à ausência de um planejamento adequado ou se foram práticas escusas, considerando o cenário também descortinado desta instituição neste mesmo período da pesquisa. Não é possível dizer. No entanto, fato é, negligenciou-se o que era prioritário e priorizou-se o que era decidido, sem legitimidade, inclusive, do corpo de auditores.

A *Accountability* Educacional e o *Sharing Control* nos mostram, portanto, que as contam podem contar muito mais do que o simples olhar burocrático de cumprimento de percentual, limites de prestações de contas e gastos por Fonte de Recursos. São mecanismos que podem e devem nos auxiliar a entender melhor estes processos complexos que envolvem o financiamento da educação pública, se vistos sob uma ótica não preconceituosa, mas sim sob uma ótica de assistência, como uma metodologia de alcance sobre as próprias contas e políticas públicas.

Por fim, este é só um estudo. Outros poderão ser feitos e ampliados, em relação à própria Função de Governo Educação e não apenas à Unidade Orçamentária Secretaria de Estado de Educação. Este enfocou apenas um período de tempo. Um período de tempo histórico e importante pelos fatos que lhe compuseram, coincidindo com um cenário fluminense gravoso, com redução de arrecadações, corrupções investigadas e atrasos nos pagamentos, impactando diretamente o chão da escola e a sociedade como um todo. Do mesmo modo, presenciamos uma mudança de comportamento da população, por meio da culpabilização e conseqüente processo, culminando com a prisão de governantes e demonstrando que alguma coisa pode ser mudada e que cada vez mais instrumentos como *Accountability* Educacional e *Sharing Control* passam a dar transparência às ações e intenções daqueles que decidem e ordenam receitas e despesas nos nossos municípios, estados e país.

A minha contribuição foi relativa a um período de tempo o qual pude observar mais de perto as especificidades dos problemas educacionais, por participar mais ativamente deste momento enquanto Auditora de Controle Externo. Fica a minha pesquisa como base para que outros pesquisadores possam dar continuidade e focar outros momentos e outras auditorias, a fim de que as contas da educação “sejam contadas” e publicizadas, mas também analisadas no âmbito científico das universidades.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, C.; CÂMARA, L. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 49, n. 1, 2015.
- ABREU, W M de; GOMES, R. C. O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 2, p. 515-540, 2013.
- ABRÚCIO, F. L. Responsabilização pela competição administrada. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; GRAU, N.C. (Coord.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.
- AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em Educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes standardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*. v. 13, n. 13, jul, 2009. Disponível em: <<https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/545>>. Acesso em: 06 jun. 2019.
- \_\_\_\_\_. *Políticas educativas e avaliação educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Universidade do Minho. Braga, 1998.
- ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Escola Nacional de Administração Pública-ENAP, v. 51, n. 4, p. 5, 2000.
- ALMEIDA, L. L. et al. Categorias institucionais das políticas de saúde no Brasil (1990-2017). *CADERNOS IBERO-AMERICANOS DE DIREITO SANITÁRIO*, v. 6, n. 2, p. 78-94, 2017.
- APPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, p. 147, 2012.
- ALTOUNIAN, C. S. *Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização - 5ed*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- ARAGÃO, A. A. *Administração Pública Pluricêntrica*. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 227: 131-150, jan./mar., fls 132, 2002.
- ARANTES, R. B.; ABRUCIO, F. L.; TEIXEIRA, M. A. C. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 1, 57-83, 2005.
- ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais*. São Paulo: Cortez, 1998.
- \_\_\_\_\_. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.
- ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, p.75-102, 2005.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). *Relatório de Gestão/Execução do Acordo de Cooperação Técnica Atricon, MEC, FNDE e IRB no âmbito do TCE/SC*. 1ª etapa. Período 29/4/2016 a 2/3/2019. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/content/relat%C3%B3rio-de-gest%C3%A3o-execu%C3%A7%C3%A3o-do-acordo-de-coopera%C3%A7%C3%A3o-t%C3%A9cnica-atricon-mec-fnde-e-irb-no-%C3%A2mbito>>. Acesso em 30 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. *TC educa*: sistema de monitoramento dos planos de educação. Porto Alegre: 2017. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/produto/tc-educa-sistema-de-monitoramento-dos-planos-de-educacao/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Desempenho dos Tribunais de Contas - MMD-TC*, no âmbito do Projeto Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas - QATC, promovido pela Atricon. 2015. Disponível em: <[http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/01/REGULAMENTO\\_MMD-TC\\_ProjetoQATC.pdf](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/01/REGULAMENTO_MMD-TC_ProjetoQATC.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. *Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas - MMD-TC*. Projeto Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas - QATC. Disponível em: <[http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/03/MMD-TC\\_Treinamento.pdf](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/03/MMD-TC_Treinamento.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. *Metas do Plano Nacional de Educação (PNE)*: relatório final do Grupo de Trabalho Atricon-IRB. Instituto Rui Barbosa. Cuiabá, 2016.

\_\_\_\_\_. *Resolução Atricon n. 3/2015*. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon relacionadas à temática “Controle externo nas despesas com educação”. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n.-03-diretrizes-educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. *Diretrizes para o aprimoramento dos Tribunais de Contas do Brasil*: resoluções da Atricon. Recife: Atricon, 2015. Disponível em: <[http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Diretrizes\\_Atricon.pdf](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Diretrizes_Atricon.pdf)>. Acesso em 25 out. 2017.

\_\_\_\_\_. *Ficha Limpa*: rejeição de contas é causa mais efetiva de impugnações de candidatos. 14 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/sem-categoria/ficha-limpa-rejeicao-de-contas-e-causa-mais-efetiva-de-impugnacoes-de-candidaturas/>>. Acesso em 25 out. 2017.

\_\_\_\_\_. *Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo*. Brasília: Atricon, 2013. Disponível em: <[http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2013/07/ATRICON\\_-\\_Diagnostico-Digital.pdf](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2013/07/ATRICON_-_Diagnostico-Digital.pdf)> Acesso em: 20 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. *Software TC Educa*. Disponível em: <<https://pne.tce.mg.gov.br/#/public/inicio>> Acesso em: 19 jan 2018.

\_\_\_\_\_. *Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo*. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2013/07/ATRICON\\_-\\_Diagnostico-Digital.pdf](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2013/07/ATRICON_-_Diagnostico-Digital.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2018.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). *Os Tribunais de Contas e a Lei de Acesso à Informação*. Atricon, Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.atricon.org.br/wpcontent/uploads/2012/11/APRESENTA%C3%87%C3%83O\\_3o.EncontroPolíticas\\_publicas.pdf](http://www.atricon.org.br/wpcontent/uploads/2012/11/APRESENTA%C3%87%C3%83O_3o.EncontroPolíticas_publicas.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Presidente da Atricon critica Relatório da Transparência Brasil sobre Tribunais de Contas*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/imprensa/noticias/presidente-da-atricon-critica-relatorio-da-transparencia-brasil-sobre-tribunais-de-contas//>>. Acesso em: 28 de dezembro de 2017. ATRICON, 2014a.

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. *The Australian Government Performance Measurement and Reporting Framework: Pilot Project to Audit Key Performance Indicators*. Canberra, 2013.

BACELLAR, C. Uso e mau uso dos arquivos. In: PINSKY, C.B. (Org.). *Fontes históricas*. São Paulo: Contexto, 2010.

BALEEIRO, A. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

BARBOSA, R. Exposição de Motivos: Brasil. Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República. *Coleção de Leis do Brasil*. Vol. 11, p. 3440, 1890. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 21 de janeiro de 2007.

\_\_\_\_\_. Relatório do Ministro da Fazenda. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, p. 453, 1891.

\_\_\_\_\_. A Constituição de 1891. Obras completas. v. XVII, tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946.

\_\_\_\_\_. Relatório do Ministério da Fazenda. Obras completas. v. XVIII. 1891, tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949.

BARBOZA, E. M. Q.; KOZICKI, K. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito FGV*, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v. 8, n. 1, p. 59-86, jan./jun. 2012.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, A. J. D. S.; LEHFELD, N. A. D. S. *Fundamentos da Metodologia Científica*. 3ª. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BARROSO, J. Centralização, descentralização, autonomia e controle. In: LIMA, L. C.; SÁ, V. (orgs.). *O governo das escolas: Democracia, controle e performatividade*. V. N. Famalicão: Humús, 2017.

BARROSO, L. B. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *THEMIS - Revista da Escola Superior de Magistratura do Estado do Ceará*. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/neoconstitu>

cionalismo-econstitucionaliza%C3%A7%C3%A3o-do-direito-o-triunfo-tardio-do-direito-constit>. Acesso em 27-10-2017.

BARROSO, L. B. *Tribunais de contas: algumas incompetências*, RDA 203, 1996.

BARZELAY, M. Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD. In *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, v. 10, n. 3, 1997.

\_\_\_\_\_. Instituições Centrais de Auditoria e Auditoria de Desempenho: Uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *O controle externo e a nova administração pública: uma visão comparativa*. Brasília: TCU, 2002. Disponível em: <<http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/LISTAPUBLICACOES/CENA.P.PDF>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BASTOS, G. M. M. C. A experiência do Tribunal de Contas da União em auditoria operacional e avaliação de programas governamentais. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 33, n. 92, 2002.

BATOCCHIO, A.; BIAGIO, L. A. *Plano de Negócios - estratégia para micro e pequenas empresas*. São Paulo: Manole, 2005.

BAZZO, W. A.; PEREIRA, L. T. D. V. *Introdução à Engenharia: Conceitos, Ferramentas e Comportamentos*. FLORIANÓPOLIS: UFSC, 2009.

BELLONI, I. et al. *Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez, 2000.

BERNADO, E. S.; BORDE, A. M.; CERQUEIRA, L. M. Gestão escolar e democratização da escola: desafios e possibilidades de uma construção coletiva. *Política e Gestão Educacional (ONLINE)*, v. 22, p. 31-48, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/10782>>. Acesso em 30 mai. 2019.

BERNARDI, L. A. *Manual de Empreendedorismo e Gestão: fundamentos, estratégias e dinâmicas*. São Paulo: Atlas, 2010.

BERTALANFFY, L. v. (1968). *Teoria Geral dos Sistemas: fundamentos, desenvolvimento e aplicações*. Tradução de Francisco M. Guimarães. 6.ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

BIJOS, P.R.S. *Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão*. Orçamento em Discussão, n. 12, Brasília, Senado Federal, 2014.

BLIACHERIENE, A.C. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BLOCH, M. *Apologia da história ou o ofício do historiador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília, UNB, 2004.

BOBBIO, N. *Estado, governo, sociedade* - Fragmentos de um dicionário político. 20 ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 13a ed. São Paulo: Paz & Terra, 2015.

BORALI, N. *Capacidade Estatal e Tribunais de Contas no Brasil: Uma análise sobre seus recursos humanos e informacionais*. 2018. 127 f. Orientador: Maria Rita Garcia Loureiro Durand. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo

BORDALO, A. A. Estudo transversal e/ou longitudinal. *Rev. Para. Med.*, Belém, v.20, n.4, p.5, dez. 2006. Disponível em: <[http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-59072006000400001&lng=pt&nrm=iso](http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-59072006000400001&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BORGES, A. *Lições de Reformas da Gestão Educacional Brasil, EUA e Grã Bretanha*. São Paulo em Perspectiva. 18(3): 78-89, 2004.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

\_\_\_\_\_. *Economia das Trocas Simbólicas*. 7 ed. São Paulo: Perspectiva, 2011

BOVENS, M. Analysing and assessing *accountability*: a conceptual framework. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 447-468, July 2007.

\_\_\_\_\_. *Public Accountability*. In: FERLIE, E. et al (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*, Brasília, Ipea: 2018. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guia-analise-ex-ante.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*, Brasília, Ipea: 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218\\_avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_vol2\\_guia\\_expost.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Congresso Nacional, Brasília, 1988. 5/10/1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967*. Disponível no site: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm). Acesso em: 10 out. 2018.



BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Disponível no site: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm). Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Disponível no site: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm). Acesso em: 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 966 A, de 7 de novembro de 1890*. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-norma-pe.html>. Acesso em: 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Estatuto da criança e do adolescente: *Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2002.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 1, de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 1967, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1738/Emenda\\_01\\_1969.pdf?sequenc=2](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1738/Emenda_01_1969.pdf?sequenc=2). Acesso em: 21/11/2013.

\_\_\_\_\_. *Lei 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 20 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 11 set. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Lei de Acesso a Informação. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 18 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/> Acesso em: 20 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 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/> Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *A Reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns*. Brasília: MARE, 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno06.pdf>>. Acesso em: 10. jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - Relatório de progresso PROMOEX, 2013a. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/promoex/cumprimento\\_metas/2011/151111\\_relatorio\\_progresso\\_1sem\\_2011.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/promoex/cumprimento_metas/2011/151111_relatorio_progresso_1sem_2011.pdf)>. Acesso em: 18 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Metodologia de Gerenciamento de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão*. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/metodologia-de-gerenciamento-de-integridade-riscos-e-controles-internos-da-gestao>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. *Indicadores de programas: guia metodológico*. Brasília, DF: 2010. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324\\_indicadores\\_programas-guia\\_metodologico.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf)>. Acesso em: 10 out 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. *Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores*. Brasília, DF: 2009. Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia\\_indicadores\\_jun2010.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf)>. Acesso em: 10 out 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Base Nacional Curricular Comum*. Brasília: MEC, 2017a. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Acesso em: 12. jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orientações para elaboração do plano plurianual 2012-2015. *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos*. Brasília: MP, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual Técnico de Orçamento*. Edição 2018. Brasília, 2017. Disponível em: <[file:///C:/Users/Marcelo/Downloads/mto\\_atual.pdf](file:///C:/Users/Marcelo/Downloads/mto_atual.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999*. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42\\_1999\\_atualizada\\_23jul2012-1.doc/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42_1999_atualizada_23jul2012-1.doc/view). Acesso em: 20 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência, Controladoria-Geral da União. *Controles Internos, Gestão de Riscos e Governança*. Disponível em: <<http://fonai-mec.com.br/uploads/documentos/arq1522864266.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Cartilha Técnica para Publicação de Dados Abertos no Brasil v. 1.0*. 2016. Disponível em: <<http://dados.gov.br/pagina/cartilha-publicacao-dados-abertos>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Gestão de Riscos*. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/gestao-e-governanca/gestao-de-riscos/>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Gestão de Riscos: Avaliação da Maturidade*. Brasília. 164p., 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/gestao-de-riscos-avaliacao-da-maturidade.htm>>. Acesso 30 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Governança Pública: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria*/ Tribunal de Contas da União. - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Relevantes modelos de gestão corporativa de riscos*. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/gestao-de-riscos/modelos.htm>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção*. 1. ed. Brasília, DF: TCU, 2016. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15A235CCB015A29ACF7D11830>>. Acesso em: 24 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. TC 009.708/2008-3. *Acórdão nº 2160/2012* - TCU - Plenário. Rel.: Cons. José Múcio Monteiro. Julg.: 15 dez. 2012. Disponível em: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4NUs6bYoFrYJ:https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf%3FcodFiltro%3DSAGAS-SESSAO-ENCERRADA%26seOcultarPagina%3DS%26item0%3D417169+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*. Brasília, 2ª versão, TCU, 2014a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília, TCU, 2014b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15232A37901529D144765541F>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação da governança do centro de governo*. Brasília, TCU, 2016. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A158062B3D01582C002C4224C3>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria Operacional*. 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/control-e-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Relatório Anual de Atividades do TCU 2017*. Brasília, 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Técnicas de Indicadores de Desempenho para Auditorias*. Brasília, 2011. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D78C1F1014D7957D0D84565>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Operacional*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União: revisão junho de 2011*. Brasília, 2011a. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Glossário de Termos do Controle Externo*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Técnicas de análise de problemas para auditorias*. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Plano de Controle Externo do Tribunal de Contas da União: vigência abril de 2015 a março de 2017*. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Orientações para Seleção de Objetos e Ações de Controle*. Brasília: TCU, 2016.

BRITO, W. A. C. *Em Busca de um Modelo Adequado de Organização Administrativa em País Arquipelágico*. 2007. 280f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Coimbra, Coimbra, 2007.

BRITTO, C. A. *O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas: O novo Tribunal de Contas, órgão protetor dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

\_\_\_\_\_. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Volume 8. 2º semestre de 2014. Rio de Janeiro: TCE-RJ, p. 18-20.

\_\_\_\_\_. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 16 de janeiro de 2017.

BROOKE, N. As perspectivas para as políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006. ISSN 0100-1574. Disponível em: . Brooke, N. “Responsabilização educacional no Brasil”. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*. v. 1, pp. 93-109, 2008. Disponível em: <<http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num1/art7.pdf>>. Acesso em 20/10/10.

BROOKE, N. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. *Estudos e Pesquisas Educacionais*, v. 01, p. 17-79, 2011.

\_\_\_\_\_. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cad. Pesquisa*. [online]. 2006, vol.36, n.128, pp.377-401. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n128/v36n128a06.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

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

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. P. (Org). *Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUGARIN, P. S. Reflexões sobre o princípio constitucional da economicidade e o papel do TCU. Tribunal de Contas da União. Brasília. n. 78, 1998. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1224>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

CAMPOS, A. M. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30 a 50, jun. 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>>. Acesso em: 10 out. 2018.

CAMPOS, M. L. A; GOMES, H. E. Metodologia de elaboração de tesauro conceitual: a categorização como princípio norteador. *Perspect. ciênc. Inf.* Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 348-359, 2006.

CANHA, C. A. A evolução do papel dos auditores dos Tribunais de Contas do Brasil. In: LIMA, H. (Coord.). *Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CAPELARI, M. M. Estudo de coorte prospectivo das características do absenteísmo na administração pública: atestação médico-odontológica na saúde do servidor. 2015, 381 p. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Bauru, 2015.

CARDOSO JR, J. C. e SANTOS, E. V Planejamento Governamental e Aparato Burocrático no Governo Federal Brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional - questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. IN: PIRES, R. R., LOTTA, G. e CARDOSO JR., J. C. *Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*. Brasília: IPEA, TD 1584, 2011.

CARDOSO JR., J. C. Política e Planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao plano plurianual 2020-2023. IN: CARDOSO JR., J. C. (org). *Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir*. Brasília: Ipea, 2015.

CARDOSO JR., J. C. Monitoramento Estratégico de Políticas Públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. IN: CARDOSO JR., J. C. (org). *Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa - elementos para o pensar e o agir*. Brasília: IPEA, 2015.

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito administrativo*. 32. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO, R. S. *Modelos preditivos para avaliação de risco de corrupção de servidores públicos federais*. 2015. 106 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Computação Aplicada) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CASTARDO, H. F. *O tribunal de contas no ordenamento jurídico brasileiro*. Campinas: Millennium Editora. 2007a

\_\_\_\_\_. *Natureza Jurídica do Tribunal de Contas no Ordenamento Brasileiro*. Dissertação de mestrado. Piracicaba: Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep), Piracicaba, Brasil. 2007b

CASTEL, R. As dinâmicas do processo de marginalização: da vulnerabilidade à desfiliação. Caderno CRH, Salvador, v. 7, n. 26, p. 19-40, 1997. CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. Tradução de Roneide Venancio Majer. 17. ed. Revista e ampliada. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

\_\_\_\_\_. *A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

\_\_\_\_\_. *A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política*. p. 27-28. Disponível em: <[http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/a\\_sociedade\\_em\\_rede\\_-\\_do\\_conhecimento\\_a\\_acao\\_politica.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/a_sociedade_em_rede_-_do_conhecimento_a_acao_politica.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. *O poder da comunicação*. Tradução de Vera Lúcia Mello Joscelyne. 1. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

\_\_\_\_\_. *Redes de indignação e esperança: Movimentos sociais na era da internet*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013a.

\_\_\_\_\_. *O poder da identidade*. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2013b.

CASTRO, J. M. L. T. *Tendências de Business Intelligence*. 2016. 76f. Dissertação (Especialização em Gestão de Sistemas e Tecnologias de Informação) - Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação. Universidade Nova de Lisboa. Lisboa, 2016.

CASTRO, S. H. R.; CARVALHO, M.G. Indicador de Efetividade da Gestão Municipal: contribuição dos tribunais de contas para a melhoria da gestão pública. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas*, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, p. 235-249, 2016.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, Vozes, 2008.

CEPAL/UNESCO/CIDE. *Accountability Educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago do Chile: CEPAL:CIDE, março de 2006.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. *Metodologia Científica*. 6ª. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHAISE, R. M. *Avaliação da qualidade da auditoria estratégia saúde da família no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. 2017. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação) - Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro. 2017. Faculdade Cesgranrio, Rio de Janeiro, 2017.

CHEVALLIER, J. Les Autorités Administratives Indépendantes, in *Encyclopaedia Universalis*, Paris, 1989, p. 177.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais*. Petrópolis: Vozes; 2006:135.

CITADINI, A. R. *O controle externo da administração pública*. São Paulo: Max Limonad, 1995.

CLUNE, W. H. *Law and public policy: map of an area*. S. Cal. Interdisc. LJ, HeinOnline, v. 2, p. 1, 1993.

COE, I. BERAN, B. STULL-LANE, P. *Advanced Analytics with Tableau*. Disponível em: <[http://quantumanalytics.ch/wordpress/wp-content/uploads/2017/09/whitepaper\\_advanced\\_analytics.pdf](http://quantumanalytics.ch/wordpress/wp-content/uploads/2017/09/whitepaper_advanced_analytics.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

COELHO, H. B. C. M. *Políticas públicas: possibilidade de controle de juridicidade a partir da vinculação às normas constitucionais*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

COHEN, E; FRANCO, R. *Avaliação de Projetos Sociais*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

COLEPÍCOLO, E. et al. *MeSH: de cabeçalho de assunto a tesouro*. 2006, Florianópolis: SBIS, 2006. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Eliane\\_Colepicolo/publication/228885645\\_MeSH\\_de\\_cabealho\\_de\\_assunto\\_a\\_tesouro/links/00b4951dc5293d5d21000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Eliane_Colepicolo/publication/228885645_MeSH_de_cabealho_de_assunto_a_tesouro/links/00b4951dc5293d5d21000000.pdf)>. Acesso em: 13 jul. 2016.

COMISSÃO DE JURISTAS. *Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração*. Resultado final. 16 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/leiorganica/anteprojeto.pdf>>. Acesso em 26 maio 2017.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). *Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada: sumário executivo e estrutura*. Jersey City: PriceWaterhouse Cooper. Audibra, 2007. Disponível em: <[http://www.coso.org/documents/COSO\\_ERM\\_ExecutiveSummary\\_Portuguese.pdf](http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf)>. Acesso em: 18 jan 2019.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). Internal Control - Integrated Framework COSO. *Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada*. 2004. Disponível em: <<https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

COMPARATO, F. K. Ensaio sobre o juízo de inconstitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, v. 35, n. 138, 1998.

COMPARATO, F.; TORRES, H. T.; PINTO, E. G.; SARLET, I. W. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação: mínimos inegociáveis*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jul-27/financiamento-direitos-saude-educacao-minimos-inegociaveis>. Acesso em: 03 jul. 2017.

CONFORTO, E. C.; AMARAL, D. C.; SILVA, S. L. D. *Roteiro para revisão bibliográfica sistemática: aplicação no desenvolvimento de produtos e gerenciamento de projetos*. 8o Congresso Brasileiro de Gestão de Desenvolvimento de Produto - CBGDP. Anais, p.1-12, Porto Alegre, 2011.

CONTI, J. M. Crise leva as Finanças Públicas ao “Estado de Calamidade”. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jun-28/contas-vista-criseleva-financas-publicas-estado-calamidade>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. *Supremo gera polêmica ao decidir sobre o julgamento de contas de prefeitos*. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-ago-23/contas-vista-stf-gera-polemica-decidir-julgamento-contas-prefeitos>>. Acesso em: 16 jul.2018.

CORREIA NETO, C. B. *Orçamento público: uma visão analítica*. São Paulo. II Prêmio SOF de Monografias - 2008. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/PÚBLICAcões/premio\\_sof/2mono\\_tema2\\_3lugar.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/PÚBLICAcões/premio_sof/2mono_tema2_3lugar.pdf). Acesso em: 20 jun. 2017.

COSTA, A. P. Cloud Computing em Investigação Qualitativa: Investigação Colaborativa através do software webQDA. *Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science*, v.5, n.2, 153. Disponível em: <<http://periodicos.unievangelica.edu.br/index.php/fronteiras/article/view/2036>>. Acesso em: 14 ago. 2018

COSTA, A. P.; MOREIRA, A. *Technology Ethics in Qualitative Research: How to Be*. The Qualitative Report, 24(13), 1-4. 2014. Disponível em: <<https://nsuworks.nova.edu/tqr/vol24/iss13/1>>. Acesso em: 14 ago. 2018

COSTA, A. P.; OLIVEIRA, L. *Investigação Qualitativa em Educação: O Professor-Investigador*. *Revista Portuguesa de Educação*, 28(2), 183-188, 2016.

COSTA, A. P.; SOUZA, F. N., MOREIRA, A.; DE SOUZA, D. N. WebQDA 2.0 Versus webQDA 3.0: A Comparative Study About Usability of Qualitative Data Analysis Software. 2018. Disponível em: <<https://www.springerprofessional.de/en/webqda-2-0-versus-webqda-3-0-a-comparative-study-about-usability/12352182>>. Acesso em: 14 ago 2018.

COSTA, A. P.; SOUZA, D. N.; SOUZA, F. N. Trabalho Colaborativo na Investigação Qualitativa através das Tecnologias. In SOUZA, D. N.; SOUZA, F. N.; COSTA, A. P. (Eds.),



*Investigação Qualitativa: Inovação, Dilemas e Desafios* (1ª, p. *in press*). Oliveira de Azeméis - Aveiro: Ludomedia, 2016.

COSTA, A. P. LINHARES, R. SOUZA, F. N. Possibilidades de Análise Qualitativa no webQDA e Colaboração entre Pesquisadores em Educação em Comunicação. Conference Paper. In: LINHARES, R.; FERREIRA, S. L.; BORGES, F.T. (Eds.), *Infoclusão e as Possibilidades de Ensinar e Aprender*. Editora da Universidade Federal da Bahia, Brasil: p.205-215, 2014.

COSTA FILHO, J. A. N. *O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e a avaliação da gestão educacional: indicadores de desempenho, análise e perspectivas*. Orientador: Eládio José de Góes Brennand. Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE/CCSA. 2014. 144f.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. *Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37 n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

COSTA, L. B.D. *Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2006.

COSTA, P. J. N. *O Tribunal de Contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal*. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012.

COTIAS E SILVA, A. A. *O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998)*. In: Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras / Tribunal de Contas da União. Brasília. TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

COUTINHO, D. T. P. C. M.; SANTOS, A. S. S. O papel do Tribunal de Contas frente à *accountability*. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional* [recurso eletrônico]. Belo Horizonte, v.18, n.72, abr./jun. 2018. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/882>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

COUTINHO, D. T. P. M. A questão da efetividade das decisões dos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*. v. 34, n. 3. Belo Horizonte: 2016. Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/download/211/pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Uniformização da legislação dos tribunais de contas. *Revista de Informação Legislativa*, ano 53, n. 212, 2016. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril\\_v53\\_n212\\_p181](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p181)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

CUNHA, C. G. S. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. *Revista Estudos de Planejamento*. n. 12, dez. 2018.

CURY, A. *Organização e métodos: uma visão holística*. São Paulo: Atlas, 8ª ed, 2005.

CURRÁS, E. *Ontologias, taxonomia e tesouros em teoria de sistemas e sistemática*. Tradução Jaime Robredo. Brasília: Thesaurus, 2011.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. A judicialização da educação. *Revista CEJ*, Brasília: Centro de Estudos Judiciários, ano XIII, n. 45, p. 32-45, abr./jun. 2009.

CRETELLA JR, J. *Comentários à Constituição de 1988*, vol. V, - Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

\_\_\_\_\_. *Regime jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

DAHL, R. *A preface to democratic theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1956.

\_\_\_\_\_. *Who Governs? Democracy and power in American city*. New Haven: Yale University Press, 1961.

\_\_\_\_\_. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EdUSP, 1997.

\_\_\_\_\_. *Es democrática la constitución de los Estados Unidos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

DAL POZZO, G. T. B. P. *As Funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DALE, R. A globalização e a reavaliação da governação educacional. Um caso de ectopia sociológica, in António Teodoro e Carlos Alberto Torres (orgs.), *Educação crítica e utopia. Perspectivas para o século XXI*. Porto: Afrontamento, 53-69. 2005

DALLARI, A. A. Lei Orçamentária - Processo Legislativo: Peculiaridades e decorrências. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n.129, p. 157-162, jan/mar. 1996.

DARIDO, S. C.; SOUZA JÚNIOR, O. M. D. *Para Ensinar Educação Física: possibilidades de intervenção na escola*. Campinas: Papirus, 2007.

DAVIES, N. A confiabilidade dos órgãos de controle das verbas da educação. *Em Aberto*, Brasília, v. 28, n. 93, p. 131-143, jan./jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas: faz as contas ou faz-de-conta na avaliação dos gastos governamentais com educação? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 80, n. 194, p. 19-27, 1999.

\_\_\_\_\_. *O Tribunal de Contas e a educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?* Brasília: Plano, 2001.

\_\_\_\_\_. *Verbas da educação: o legal x o real*. Niterói: Eduff, 2000

DELEUZE, G e GUATTARI, F. Capitalismo e Esquizofrenia. In: *Mil Platôs*. Rio de Janeiro: Editora 34. 715 pp. 1997.

DELEUZE, G e GUATTARI, F. Micropolítica e Segmentaridade. In: *Mil Platôs*, vol.3, Editora 34, Rio de Janeiro, 1996, coordenação da tradução de Ana Lúcia de OLIVEIRA, pp 85-6.

DEMO, P. *Pesquisa: Princípio científico e educativo*. São Paulo: Cortez, 4ª ed, 1996.

DENHARDT, R. B. *Teorias da administração pública*. 1. ed. 2ª reimp. Tradução de Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

DENHARDT, R.B.; DENHARDT, J. V. The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, 2000.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. Porto Alegre: Artmed; 2006.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*, 19ª edição, Atlas, 2006.

DOLABELA, F. *O Segredo de Luísa*. Rio de Janeiro: Sextante, 2008.

DRAIBE, S. *O padrão brasileiro de proteção social*. Análise Conjuntural, nº 2, Iparde, 1986.

DROMI, R. *Modernización del control publico*. Madrid: Hispania Libros, 2005.

DURÃO, D. F. *Memória do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro: 69 anos de História*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2006

DWORKIN, R. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.

DYE, T. R. *Understanding public policy*. 11. ed. Upper Saddle, New Jersey: Prentice-Hall, 2005.

\_\_\_\_\_. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UNB, 2009.

EBECKEN, N. F. F.; LOPES, M. C. S.; COSTA, M. C. A. *Mineração de textos*. Sistemas inteligentes: fundamentos e aplicações. São Carlos: Manole p. 337-370, 2003. INEP. Pesquisa Tesouros. Disponível em: <[http://pergamum.inep.gov.br/pergamum/biblioteca/pesquisa\\_thesauro.php?resolution2=1024\\_1](http://pergamum.inep.gov.br/pergamum/biblioteca/pesquisa_thesauro.php?resolution2=1024_1)>. Acesso em: 13 jul. 2018.

EASTON, D. *A re-assessment of the concept of political support*. British Journal of Political Science, v. 5, n. 4; p. 435-57, 1975.

\_\_\_\_\_. *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

\_\_\_\_\_. *A systems analysis of political life*. New York: Wiley, 1965.

\_\_\_\_\_. *The political system*. New York: Wiley, 1954.

ELIZARDO, M. *Alerj aprova lei que permite venda de royalties para pagar previdência*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-dejaneiro/noticia/2015/10/alerj-aprova-lei-que-permite-venda-de-royalties-parapagar-previdencia.html>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

FAGUNDES, S. Os Tribunais de Contas na estrutura constitucional brasileira. In FERNANDES, J. U. J. *Tribunais de Contas do Brasil*. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2012.

FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". *Revista de Administração Pública*, SciELO, Brasil, v. 50, n. 6, p. 959-979, 2016.

FARIA, C. A. P. A Política de Avaliação das Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, 2005.

\_\_\_\_\_. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p.21-29, fev/2003.

FARIA, A. M. T. *Do social e do político: teorias da representação política*. Orientador: Paulo Mesquita d'Avila Filho. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Política) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. 144 f.

\_\_\_\_\_. O trabalho da representação e Pierre Rosanvallon. *Revista Desigualdade & Diversidade*. Revista de Ciências Sociais da PUC Rio. Publicada em: 10/02/2009. Seção: Nº 5, jul./dez.2009. p.33-62, 2009. Disponível em: <[http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/media/Desigualdade5\\_AlessandraFaria.pdf](http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/media/Desigualdade5_AlessandraFaria.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

FARIA, E. M.; SOUZA, L. M.; SAAD, M. L. M. *Value-for-Money e Geração de Valor Público na provisão de serviços de saúde: contribuições para o governo do estado de São Paulo*. Dissertação de mestrado. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2015.

FERNANDES, J. U. J. *Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 4a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

\_\_\_\_\_. Limites à revisibilidade judicial das decisões dos tribunais de contas. *Revista do TCU*, Brasília, 27(70): 39-71, out./dez., 1996.

\_\_\_\_\_. Responsabilidade da Administração Pública. Execução Forçada das Decisões dos Tribunais de Contas que imputam débito. L&C - *Revista de Direito e Administração Pública*. v. 6, n. 58, abr. 2003.

\_\_\_\_\_. A ação do controle. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 4, n. 33, 1 jul. 1999. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/336>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

FERREIRA JÚNIOR, A. M.; CARDOSO, J. F. A aferição qualitativa das contas de governo pelos tribunais de contas: necessidade de mudança do patamar de análise. *Interesse Público*, v. 15, n. 82, 2013.

FERREIRA JR, A. M. *O bom controle público e as Cortes de Contas como tribunais da boa governança*. Orientador, Luis Carlos Cancellier de Olivo - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Florianópolis, SC, 2015. 257 p.

FETZNER, A. R. M. e MENEZES, J. S. S.(Orgs.). *A quem interessa a democratização da escola?* Rio de Janeiro: Outras Letras, 2012.

FIGUEIREDO, C. M. C. *Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de accountability*. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044116.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

FIORI, J. Governabilidade, por que e qual? *Revista Teoria e Debate*, v. 29, p. 57-62, Jun-Jul-Ago, 1995.

FLICK, U. *Desenho da pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Bookman, 2009.

\_\_\_\_\_. *Introdução à metodologia de pesquisa*. Porto Alegre: Penso, 2013.

\_\_\_\_\_. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

\_\_\_\_\_. *Qualidade na pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Bookman, 2009.

FREITAS, I. V. B; TANCREDI, M.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; MENEGUIN, F. B. *Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: Proposta de abordagem*. Brasília: Consultoria Legislativa/Senado Federal, 2013.

FREITAS, J. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 36, n. 70, p. 115-133, jun. 2015. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2015v36n70p115>>. Acesso em: 24 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Direito fundamental à boa Administração Pública*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

\_\_\_\_\_. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

\_\_\_\_\_. O controle das políticas públicas e as prioridades constitucionais vinculantes. *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, v. 5, n. 8. Curitiba, 2013.

\_\_\_\_\_. *Discrecionabilidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*, São Paulo, Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. O controle teleológico dos atos administrativos. *Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul*, v. 23, 68, 1996.

FREITAS, J. *A interpretação sistemática do direito*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 36, n. 70, p. 115-133, jun. 2015. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2015v36n70p115>>. Acesso em: 24 out. 2018.

\_\_\_\_\_. O controle das políticas públicas e as prioridades constitucionais vinculantes. *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, v. 5, n. 8. Curitiba, 2013.

FREITAS, J.; MILESKI, H. S. *Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas*. Atricon, Brasília, Cuiabá, Instituto Rui Barbosa; TCE-SC, 2013. Disponível em: <[http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/01/ATRICON\\_-\\_Manual-de-Boas-Praticas-digital.pdf](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/01/ATRICON_-_Manual-de-Boas-Praticas-digital.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

FUKS, H.; CUNHA, M. L.; GEROSA, M. A.; LUCENA, C. J. P. Participação e Avaliação no Ambiente Virtual AulaNet da PUC-Rio. In: SILVA, M. (Org), *EaD Online: Teorias e Práticas*, Edições Loyola, Rio de Janeiro, cap.15, p.231-254, 2003.

FUKS, H.; GEROSA, M. A.; LUCENA, C. J. P. D. The development and application of distance learning courses on the internet. *The Journal of Open and Distance Learning*, 17, n.1, 2002.

FUNDAÇÃO LEMANN e MERITT (2018). *Portal QEdu*. Disponível em: <<https://www.qedu.org.br/>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Declaração Mundial sobre Educação para todos*. Conferencia de Jomtien, Tailândia, 1990. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>>. Acesso 10 nov. 2018.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs*. Washington: GAO, 2015. Disponível em: Acesso em: 15 nov. 2018.

GASPARINI, D. *Direito Administrativo*, São Paulo, Saraiva, 2006.

GIACOMINI, J. *Orçamento Público*. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 79-91, jan./fev. 2004.

GIBBS, G. *Análise de dados qualitativos*. Porto Alegre: Bookman, 2009.

GIL, C. A. *Como elaborar projetos e pesquisa*. 3a ed. São Paulo: Atlas; 1995:58.

\_\_\_\_\_. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GINO, J. C. S. A; BERNADO, E. S. Gestão Democrática e Utopia Social: a gestão da escola pública na perspectiva de uma outra democracia. *movimento-revista de educação*. 5. 179. 10.22409/mov.v5i8.457, 2018

\_\_\_\_\_. Gestão escolar e democratização da escola: desafios e possibilidades de uma construção coletiva. *Movimento-Revista de Educação*, Niterói, ano 5, n. 8, p. 179-209, jan/jun. 2018.

GUALAZZI, E. L. B. *Regime jurídico dos tribunais de contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUERRA, E. M. *Os Controles Externo e Interno da Administração Pública*, 2a edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

HARADA, K. *Controle externo da execução orçamentária*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8336/control-externo-da-execucao-orcamentaria>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. *Direito financeiro e tributário*, São Paulo, Atlas, 2003.

HERINGER, F. R. A. *Quantas políticas públicas há no Brasil? O problema da imprecisão conceitual para a avaliação de políticas públicas*. 2018. 73f. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação *lato sensu*) - Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro-ILB, Brasília, 2018.

HOCHMAN, G. *A era do Saneamento*. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 1998.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

\_\_\_\_\_. *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. [S.l.]: Oxford University Press Oxford, v. 3, 2009. Instituições Superiores de Controle. 2009. Disponível em: <<http://www.olacefs.com/declaraciones-oficiales/>> Acesso em: 18/11/2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Thesaurus Brasileiro da Educação*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/pesquisa-thesaurus>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). *Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP): Nível 1*. Belo Horizonte: IRB, 2015. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/nbasp/>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. *Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP): Nível 2: princípios fundamentais de auditoria do setor público*. - Belo Horizonte, 2017. 190 p. Norma aprovada pela INTOSAI, em 2013, e traduzida pelo TCU, em 2017. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/nbasp/>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. *Texto de discussão nº. 01/2018: Sistema de indicadores de fiscalização da gestão pública*. Curitiba:2018.

INTERNAL AUDIT COMMUNITY OF PRACTICE. *Risk Assessment in Audit Planning: a guide for auditors on how best to assess risks when planning audit work*. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBAAA1C522F28>>. Acesso em: 10 out 2018.

INTOSAI, Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. *Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria*. Lima (Peru), 1977.

INTOSAI, Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. *Normas de Auditoria do INTOSAI*. Trad. do Tribunal de Contas da União 1ª ed. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 1995.

\_\_\_\_\_. Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. *Conferencia de lá INTOSAI acerca dele Fortalecimento de lãs EFS*. INTOSAI, 2013.

\_\_\_\_\_. Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. *Collection of Important Literature on Strengthening Capacities of Supreme Audit Institutions on the Fight against Corruption*. INTOSAI, 2013.

\_\_\_\_\_. Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. *Resolución de lãs Naciones Unidas A/66/228*. Organização das Nações Unidas - ONU, 2015.

\_\_\_\_\_. International Organisation of Supreme Audit Institutions. *Normas internacionais das entidades fiscalizadoras superiores - ISSAI n. 300*. Item n. 9. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2575348100157535C91093A7B>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. SAI PMF — *Marco para lá Medición dele Desempeño de lãs Entidades Fiscalizadoras Superiores*. 2016. Disponível em: <[file:///C:/Users/Marcelo/Downloads/SAI%20PMF%20Endorsement%20Version%2024%20Oct%202016\\_Portuguese%2031.10.16.pdf](file:///C:/Users/Marcelo/Downloads/SAI%20PMF%20Endorsement%20Version%2024%20Oct%202016_Portuguese%2031.10.16.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2017.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. *Controle de qualidade para EFS (ISSAI 40)*. Tradução por Tribunal de Contas da União: Brasília, 2014.

IOCKEN, S. N. *O controle compartilhado das políticas públicas: uma nova racionalidade para o exercício democrático na sociedade da desconfiança*. 2017, 279f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

\_\_\_\_\_. Avaliação de políticas públicas: instrumento de controle e garantia de qualidade do gasto público. *Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 53, 2013.

\_\_\_\_\_. As funções do Tribunal de Contas no controle de políticas públicas. Dissertação (Mestrado). Orientador: João dos Passos Martins Neto. Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina. 20.09.2012.

ISMAIL, M. L. D. A. A. *O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas*. Boletim Científico ESMPU, Brasília, n. 42-43, 2014.



JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. In: *Estudos em avaliação educacional*, v. 25, n. 58, 2014.

\_\_\_\_\_. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. São Paulo: Saraiva, 2012.

JAPPUR, J. Jurisdição do Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro n. 3. 1977.

JENKINS, W. I. *Policy analysis: A political and organisational perspective*. [S.l.]: London: M. Robertson, 1978.

JUMA, T.; ONKWARE, K. The challenges of public policy formulation and evaluation through the questions “what, who, how, and when?”. United Kingdom, vol III, issue 11, nov, 2015. Disponível em: <<http://ijecm.co.uk/wp-content/uploads/2015/11/31153.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2019.

JUSTEN FILHO, M. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 1134

KAPLAN, A.; LASSWELL, H. D. Power and society. *A Framework for Political*, 1950.

KOGAN, M. *Education accountability: an analytic overview*. 2. ed. London: Hutchinson, 1988.

KOSELLECK, R. *Estratos do Tempo*. Estudos sobre história. Rio de Janeiro: Contraponto/PUC-Rio, 2014.

\_\_\_\_\_. “espaço de experiência e horizonte de expectativas”. In: *Futuro passado - contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006. p. 311-337 [original: 1979].

LAGE, F. C. *A natureza jurídica do Tribunal de Contas da União: uma análise sob a ótica da Teoria Geral do Estado, do Direito Administrativo e do Direito Constitucional*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=57e5cb96e2254600>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

LAGE, M. C.; GODOY, A. S. O uso do computador na análise de dados qualitativos: questões emergentes. *Rev Adm Mackenzie*. v.9, n.4, p.75-98, 2008.

LAKATOS, E. M. & MARCONI, M. A. *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas, 3ª ed, 1991

LASSWELL, H. *A Linguagem da Política*. Editora Universidade de Brasília. 1982.

LE GOFF, J. Documento/monumento. In: LE GOFF, J. *História e Memória*. 5 ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2003.

\_\_\_\_\_. Memória. In: LE GOFF, J. *História e Memória*. 5ª. Campinas, SP:UNICAMP, 2003.

\_\_\_\_\_. *A história deve ser dividida em pedaços*. São Paulo: Unesp, 2015.

LENHARDT, G.; OFFE, C. Teoria do estado e política social. In: OFFE, C. (Org.), *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 10-53. 1984

LENZA, P. *Direito Constitucional Esquematizado*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, p. 1166, 2012.  
LEWINS, A; SILVER, C. *Choosing a CAQDAS package*. Disponível em: <<http://www.surrey.ac.uk/sociology/research/researchcentres/caqdas/files/2009ChoosingaCAQDASPackage.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

LIMA, L.H.; OLIVEIRA, W.; CAMARGO, J. B. (Coord.). *Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo - estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

LIMA, L. H. *Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*. 7. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

LIMA, T. C. S. MIOTO, R.C.T. *Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica*. Revista Katál, Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 37 - 45, 2007.

LIMA, J. L. O.; MANINI, M. P. Metodologia para análise de conteúdo qualitativa integrada à técnica de mapas mentais com o uso dos softwares NVIVO e FREEMIND. *Informação & Informação*, Londrina, v. 21, n. 3, p. 63-100, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/23879>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

LINDBLOM, C. E. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UNB, 2009.

\_\_\_\_\_. The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

\_\_\_\_\_. Still Muddling, Not Yet Enough. *Public Administration Review*, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979.

LINO, A. F.; AQUINO, A. C. B. *A Diversidade dos Tribunais de Contas na Auditoria de Governos Locais*. Congresso ANPCONT. Anais. Ribeirão Preto: 2016.

LOEWENSTEIN, K. *Political power and the governmental process*. Chicago: University of Chicago Press, 1965.

\_\_\_\_\_. *Teoría de la constitución*. Tradução e estudo de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976.

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administrative Review*, v. 32, n. 4, 1972.

MACHADO JR., J. T.; REIS, H. C. *A Lei 4.320 Comentada*, Rio de Janeiro, IBAM, 2001.

MAINARDES J.; MARCONDES M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. Campinas: *Educação & Sociedade*; 2009.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARINELA, F. *Direito Administrativo*. 3. ed. Salvador: Juspodium, 2007.

MAROY, C.; VOISIN, A. *As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública*. Educ. Soc. Campinas, v.34, n.124, p.881-901, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302013000300012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000300012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 22 out. 2018.

MARTINS, P. S. O financiamento da educação no PNE 2014-2024. In: GOMES, A. V. A.; BRITTO, T. F. (Org.). *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Câmara dos Deputados/Edições Câmara; Senado Federal/Edições Técnicas. Brasília, p. 167-193, 2015.

MATEUS, W. R. *Aspectos da Inelegibilidade por Rejeição de Contas*. Disponível em <http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/aspectosda-inelegibilidade-por-rejeicao-de-contas.pdf> ->. Acesso em: 10 mai. 2017

\_\_\_\_\_. *O controle externo exercido pelo Tribunal de Contas a respeito da efetivação do Direito Constitucional à Educação*. Monografia apresentada como requisito necessário à obtenção do grau de especialista em Gestão de Políticas Públicas - EACH/USP, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. Controle de contas e a transformação na administração pública. *Fascículo 10 - Controle Cidadão* - Universidade Aberta do Nordeste. Fundação Demócrito Rocha, Fortaleza, 2015.

\_\_\_\_\_. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, H. M. *Direito Administrativo Brasileiro*, 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELO, M. A. B. C. Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento, In: VALLADARES, L. (org.), *Governabilidade e Pobreza*. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1995.

MENEGUIN, F. B; FREITAS, I. V. B. Aplicação em avaliação de políticas públicas: metodologia e estudos de casos. In: *Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado*, n. 123, Março de 2013. p. 1. Disponível em: <[www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html](http://www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html)>. Acesso em: 11 set. 2017.

MENEZES, J. S. S.; VASCONCELOS, M.C.C. O Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro e o PNE 2014-2024: alguns (descom)passos. In: NAJJAR, J.; VASCONCELOS, M.C.C. *A LDB e as Políticas Educacionais: perspectivas, possibilidades e desafios 20 anos depois*. 1.ed. Curitiba: Appris, 2018.

- MILESKI, H. S. Tribunais de Contas: Evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. In FREITAS, J. N. *Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder*, pp. 89-115. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- \_\_\_\_\_. *O controle da gestão pública*. 3. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2000. 269 p.
- \_\_\_\_\_. Ciência, técnica e arte: o desafio da Pesquisa Social. In: *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 09-30.
- \_\_\_\_\_. Fundamentos, percalços e expansão das abordagens qualitativas. In SOUZA, D. N.; SOUZA, F. N.; COSTA, A. P. (Eds.), *Investigação Qualitativa: Inovação, Dilemas e Desafios: inovação, dilemas e desafios*. Aveiro: Ludomedia; 2016. v. 3, p. 17-48.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.
- MIRANDA, A. G. *Desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil (1890 a 2013): da legislação simbólica ao "gerencialismo público" do ajuste fiscal*. 2013. 332 f. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.
- MIRANDA, P. *Edição especial da Revista do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba*, n. 4, jul/nov, João Pessoa, pp: 25-44, 2003.
- MOGNATTI, M. C. F. *Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União*, 2008, 79 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) - Curso de Orçamento Público, Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e a Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), 2008.
- MONTEBELLO, M. Os tribunais de contas e o controle das finanças públicas. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. V. 31, n. 2. 1999.
- MOORE, M. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA: Harvard University Press. 1995.
- MORAES, A. *Constituição do Brasil interpretada*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p.725.
- MORAES, T. C. C. *Mendeley: manual do usuário*. Piracicaba: Divisão de Biblioteca, ESALQ/USP. 2018. 88 p. Disponível em: < <https://www.esalq.usp.br/biblioteca/pdf/Mendeley-manual-do-usuario-2018-v.1.pdf> >. Acesso em: 30 mai. 2017.
- MOREIRA NETO, D. F. Interferências entre poderes do estado. fricções entre o executivo e o legislativo na constituição de 1988. In: *Revista de Informação Legislativa*, v. 26 n. 103. jul./set. 1989. Brasília: Senado, 1989
- \_\_\_\_\_. *Apontamentos sobre a reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

MOREIRA NETO, D. F. et al. *O novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

\_\_\_\_\_. O Parlamento e a Sociedade como destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas. Conferência proferida no Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas, realizado em Estoril, Portugal, de 19 a 21 de março de 2003. In: *O novo tribunal de contas - Órgão protetor dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

\_\_\_\_\_. Novo referencial no Direito Administrativo: do controle da vontade ao do resultado. *Mutações do Direito Administrativo*. 3 rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MOREIRA NETO, D. F. *Parecer: O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e a Emenda Constitucional n. 25/2000*. Disponível em: <[http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2001/revdireito2001A/estudo\\_TCMemenda.pdf](http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2001/revdireito2001A/estudo_TCMemenda.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. *Apontamentos ou Curso de Direito Administrativo*, Ed. Forense, 9ed. 1990. p.99.

MORGADO, C. Direito à boa administração: recíproca dependência entre direitos fundamentais, organização e procedimento. *Revista de Direito Processual Geral*, n. 65, Rio de Janeiro, 2010.

MORGADO, L. F. *O Orçamento Público e a automação do processo orçamentário*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado, Brasília, p. 1-24, fev./2011. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-85-o-orcamento-publico-e-a-automacao-do-processo-orcamentario>>. Acesso em: 25 set. 2018.

NAJJAR, J. *Gestão democrática da escola, ação política e emancipação humana*. Movimento, Niterói, n. 13, p. 20-33, mai, 2006.

NAJJAR, J.; MOCARZEL, M.; FONSECA, L.D. A Democracia como elemento constitutivo da gestão da educação pública. In: NAJJAR, J.; VASCONCELOS, M.C.C. *A LDB e as Políticas Educacionais: perspectivas, possibilidades e desafios 20 anos depois*. 1.ed. Curitiba: Appris, p. 149-159, 2018.

NEAVE, G. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, Oxford, v. 23, n. 1/2, p. 7-23, 1999.

NETO, H. C.; DE AMORIM, R. F. O ideal de Rui Barbosa na criação do Tribunal de Contas no Brasil. In: *Anais do XXIII Encontro Nacional do CONPEDI/ UFSC*. Florianópolis: CONPEDI, 2014, pp. 343-359. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=74d2b98d66f5e375>> Acesso em: 22 set 2017.

NUNES, S. P.; NUNES, R. C. Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: Uma Avaliação dos Resultados à Luz do Modelo do Fundo Comum. Brasília: UnB, 2003. *Série Textos para Discussão*, n.276, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, jan. 2003.

NUNES, M. A. *Manual de Orçamento e Contabilidade Pública*, São Paulo, CEPAM, 1993

ODDONE, N.; GOMES, M. Y. F. S. F. Os temas de pesquisa em Ciência da Informação e suas implicações político-epistemológicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO: CINFORM, 5., Salvador, 2004. Anais... Salvador: UFBA, 2004. Disponível em: <[http://www.cinform.ufba.br/v\\_anais/artigos/nancioddone.html](http://www.cinform.ufba.br/v_anais/artigos/nancioddone.html)>. Acesso em: 12 jul. 2018.

O'DONNELL, G. *Democracia, agência e estado: estudo com intenção comparativa*. Tradução de Vera Joscelyne. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

O'DONNELL, G. *Democracia, agência, estado: teoria com intenção comparativa*. São Paulo: Paz e Terra. 2011.

\_\_\_\_\_. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova [online]. 1998, n.44, pp.27-54. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Dissonâncias: críticas democráticas à democracia*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017. 272p.

\_\_\_\_\_. *Democracia delegativa?* Novos Estudos, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

\_\_\_\_\_. Notes on various accountabilities and their interrelations. In: SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. (Eds.). *Enforcing the rule of Law: social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006, Kindle Edition, posições 4.425-4.556.

\_\_\_\_\_. *Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of mistrust*. In: MAINWARING, S; WELNA, C. (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 34- 54.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Core Skills for Public Sector Innovation*. 2017. Disponível em: <[https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/OECD\\_OPSIcore\\_skills\\_for\\_public\\_sector\\_innovation-201704.pdf](https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/OECD_OPSIcore_skills_for_public_sector_innovation-201704.pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. *Putting an end to corruption*. Paris: OECD, 2016a.

\_\_\_\_\_. *Preventing Corruption in Public Procurement*. Paris: OECD, 2016b.

\_\_\_\_\_. *Recomendação do conselho da OCDE sobre Integridade Pública*. Paris: OCDE, 2015.

\_\_\_\_\_. *Draft Recommendation of the OECD Council on the Principles of Budgetary Governance*. OECD Senior Budget Officials, 2014a.

\_\_\_\_\_. *Parceiros para a Boa Governança: Mapeando o Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Fase 1: Quadro Analítico, 2014b.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *The rationale for fighting corruption - What is corruption? What does corruption look like?* Paris: OECD, 2014c.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and Related Documents*. Paris: OECD, 2011.

\_\_\_\_\_. *Coerência nas políticas: relatório final de atividades*. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE/ Comitê de Gestão Pública. Março, 2003.

\_\_\_\_\_. *The Hidden Threat to e-Government: avoiding large e-Government IT failures*. 2001. Disponível em <http://www.firma-facile.it/wpcontent/uploads/1901677.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO LATINO AMERICANA E CARIBENHA DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (OLACEF). *Declaração de Santiago sobre Governança, Anti-Corrupção e Confiança Cidadã*. 2013. Disponível em: <<http://www.olacefs.com/declaraciones-oficiales/>> Acesso em: 18 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. *Declaração de Cusco sobre as ISC e Governança Pública*. 2014. Disponível em: <<http://www.olacefs.com/declaraciones-oficiales/>> Acesso em: 18 nov. 2017.

OLIVEIRA, D. V. *Relação entre gastos educacionais e desempenho escolar nos municípios goianos*. 2016. 57 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas, 2016.

OLIVEIRA, V. E. (Org). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods4/>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

OSIMO, D.; MUREDDU, F.; ONORI, R.; ARMENIA, S.; MISURACA, G.; *Towards Policy-making 2.0: The International Research Roadmap on ICT for Governance and Policy Modelling*. Relatório. 2013.

PAIXÃO, L. A. *A função política do Supremo Tribunal Federal*. 2007. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Estado do Paraná. *Resolução n. 59, de 1º de fevereiro de 2017*. Normatiza o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*, 7 fev. 2017. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-59-de-1%C2%B0-de-fevereiro-de-2017/297562/area/10>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

PARDINI, F. *O Tribunal de Contas da União: Órgão de Destaque Constitucional*. Tese de Doutorado, Belo Horizonte, Faculdade de Direito da UFMG, 1997.

PASCOAL, V. *PEC 22/2017: uma nova primavera para os Tribunais de Contas*. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/pec-222017-uma-nova-primavera-para-os-tribunais-de-contas/>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

PATTON, M. Q. *Qualitative research and evaluation methods*. 3. ed. Thousand Oaks: Sage, 2002.

PEDERIVA, J. H. *Accountability*, Constituição e Contabilidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 35, n. 140, out./dez. 1998.

PERONI, V. M.V. *A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado*. Pro-Posições, Campinas, v. 23, n. 2, p. 19-31, maio/ago. 2012.

PESSANHA, C. *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946- 1994*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo. Biblioteca depositária: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. 1997.

\_\_\_\_\_. *Accountability* e controle externo no Brasil e na Argentina. In: GOMES, A. C. (Coord.), *Direitos e Cidadania - justiça, poder e mídia*. Rio de Janeiro, Faperj, CNPq e FGV. 2007

\_\_\_\_\_. Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. In: SCHWARTZMAN, S. et al. *O sociólogo e as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2009.

PETERS, B. G. O que é governança? In: *Revista do Tribunal de Contas da União*, ano 45, nº127 (pp. 28 a 33). Brasília, 2013.

PINHO, J. A. G. D.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 6, 2012.

PINTO E. G. *Controle judicial do ciclo orçamentário: um desafio em aberto*. Interesse Público - IP, Belo Horizonte, ano 17, n. 90, p. 199-226, mar./ abr. 2015.

\_\_\_\_\_. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação*. Uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum; 2015.

\_\_\_\_\_. Eficácia dos direitos sociais por meio do controle judicial da legalidade orçamentária e da sua adequada execução. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico* 2014; 3:71-100.

\_\_\_\_\_. *Seis vezes DRU*: flexibilidade orçamentária ou esvaziamento de direitos sociais? *De Jure - Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais*, v. 11, p. 511-537, 2008.

PINTO E. G., BIASOTO JUNIOR, G. Suspende ou adiar custeio de direitos fundamentais nem deveria ser cogitado. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jul-03/adiar-custeio-direitos-fundamentaisnem-deveria-cogitado>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. et al. Política pública e controle: um diálogo interdisciplinar em face da Lei nº13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

POLLITT, C. et al. *Desempenho ou legalidade?*: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.



POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *A Comparative Analysis. Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

PONTES DE MIRANDA, F. C. *Comentários à Constituição de 1946*. Rio de Janeiro: José Konfino, 1956.

RAMOS, M. P. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 32. IPEA, 2009.

RAMOS, M. P. Aspectos conceituais e metodológicos da avaliação de políticas e programas sociais. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 32, 2008.

\_\_\_\_\_. Avaliação de Impacto de Políticas Públicas: uma experiência com o Projeto Inverno Gaúcho da Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul. *Revista Políticas Públicas*, v. 14, n. 2, 2012.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. *O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271 a 1294, dez. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7140/5692>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

RÉMOND, R. Uma História Presente In: RÉMOND, R. *Por uma história política*: Rio de Janeiro: Ed. UFRJ/Ed. FGV, 1996.

RIBEIRO, R. J. B. *Controle Externo da Administração Pública Federal no Brasil: O Tribunal de Contas da União - Uma análise jurídico-administrativa*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

RIGOLIN, I. B. *Manual Prático das Licitações*, São Paulo, Saraiva, 7ª. edição, 2008.

RIO DE JANEIRO. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989*. Rio de Janeiro, 5 out. 1989. Disponível em: <[http://www.cmresende.rj.gov.br/PDF/const\\_est\\_rj.pdf](http://www.cmresende.rj.gov.br/PDF/const_est_rj.pdf)>. Acesso em: 6 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto 22.939, de 30 de janeiro de 1997*. Implanta o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM/RJ, no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/sitestructure/render.jspx;jsessionid=f4v9zLuLNZfwloPrVPpyzRpEoLZJXpZtB9fcGmq1HgYxEO3zxn6!-1939412476?datasource=UCMServer%23dDocName%3A105122&\\_adf.ctrl-state=10slidtcyp\\_1&\\_afrLoop=1289581561496922&\\_afrWindowMode=0&\\_afrWindowId=null](http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/sitestructure/render.jspx;jsessionid=f4v9zLuLNZfwloPrVPpyzRpEoLZJXpZtB9fcGmq1HgYxEO3zxn6!-1939412476?datasource=UCMServer%23dDocName%3A105122&_adf.ctrl-state=10slidtcyp_1&_afrLoop=1289581561496922&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=null)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. *Decreto 31.234, de 6 de abril de 2002*. Introduz modificações no Decreto 22.939/97, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?\\_afrLoop=1290122969352959&datasource=UCMServer%23dDocName%3A105499&\\_adf.ctrl-state=10slidtcyp\\_37](http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afrLoop=1290122969352959&datasource=UCMServer%23dDocName%3A105499&_adf.ctrl-state=10slidtcyp_37)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

RIO DE JANEIRO. *Decreto 45.526, de 28 de dezembro de 2015*. Implanta o Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro (Siafe-Rio) em substituição ao Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (Siafem-RJ), no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC297525>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. *Decreto 45.692, de 17 de junho de 2016*. Decreta estado de calamidade pública, no âmbito da administração financeira do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/calamidade-publica.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei 7.483, de 8 de novembro de 2016*. Reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da Administração Financeira declarado pelo Decreto Nº 45.692, de 17 de junho de 2016, e dá outras providências. Disponível em <<http://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/403576324/lei-7483-16-rio-dejaneiro-rj>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. *Manual Siafe-Rio*. Treinamento em Execução Orçamentária, Financeira e Contábil no Siafe-Rio. Logus Tecnologia. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/educacaofiscal/Not%C3%ADcias/Imagens/EXOFIC-01-Manual.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei Orçamentária Anual 2015. Lei n. 6.955, de 13 de janeiro de 2015*. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2015. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC191659>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei Orçamentária Anual 2016. Lei n. 7.210, de 18 de janeiro de 2016*. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2016. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC191708>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei Orçamentária Anual 2017. Lei n. 7.514, 17 de janeiro de 2017*. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2017. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC191710>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei Orçamentária Anual 2018. Lei n. 7.844, de 10 de janeiro de 2018*. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2018. Disponível em: <[http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site\\_fazenda/Subportais/PortalPlanejamentoOrcamento/2\\_ppa\\_ldo\\_loa/loa/loa2018\\_vol1\\_final.pdf?lve](http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalPlanejamentoOrcamento/2_ppa_ldo_loa/loa/loa2018_vol1_final.pdf?lve)>. Acesso em: 22 fev. 2019.

RIO DE JANEIRO. *Plano Plurianual 2012-2015. Lei n. 6.126, de 28 de dezembro de 2011*. Institui o Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro - PPA para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC202012>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

RIO DE JANEIRO. Plano Plurianual 2016-2019. *Lei n. 7.211, de 18 de janeiro de 2016.* Institui o Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro - PPA para o período de 2016 a 2019. Disponível em:

<<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC202004>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. *Relatório de Atividades dos Exercícios 2015, 2016, 2017 e 2018.* Disponível em: < <https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/relatorios-de-atividades-do-tce-rj> >. Acesso em: 20 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. *Processo de Auditoria Governamental - TCE-RJ 205.219-9/2016.* Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. *Processo de Auditoria Governamental - TCE-RJ 102.823-4/2017.* Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. *Processo de Auditoria Governamental - TCE-RJ 107.863-7/2016.* Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. *Processo de Auditoria Governamental - TCE-RJ 104.839-7/2017.* Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. *Processo de Auditoria Governamental - TCE-RJ 105.852-6/2017.* Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. *Processo de Auditoria Governamental - TCE-RJ 103.887-7/2017.* Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. *Processo de Prestação de Contas do Governo do Exercício de 2015 - TCE-RJ 102.203-6/2016.* Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. *Processo de Prestação de Contas do Governo do Exercício de 2016 - TCE-RJ 101.576-6/2017.* Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. *Processo de Prestação de Contas do Governo do Exercício de 2017 - TCE-RJ 113.304-9/2018.* Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. *Processo de Prestação de Contas do Governo do Exercício de 2018 - TCR-RJ 101.949-1/2019.* Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. *Manual de Auditoria Governamental*, 2010. Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/manual-de-auditoria>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. *Carta de Serviços*. Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/carta-de-servicos>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. *Manual do Índice de Efetividade da Gestão Municipal*. Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/iegm>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. *Regimento Interno*. Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/cadastro-publicacoes/lista-deliberacao/167>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. *Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/portal-da-transparencia-tce-rj>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

ROCHA, A. C. *Função da Auditoria Operacional na Avaliação e no Controle de Entidades Governamentais*. Disponível em: <<http://www.betatreinamento.com.br/visita/Funcao%20da%20Audit%20Op.htm>>. Acesso em: 28 JAN. 2018.

ROCHA, C. A. A. *O Modelo de Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas e as Proposições Legislativas sobre o Tema*. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2002.

ROCHA, D. G.; ZUCCOLOTTO, R. *A modernização dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da implantação do PROMOEX nos Tribunais de Contas subnacionais*. Revista Enfoque: reflexão contábil. v. 36 n. 3 p. 70-88 set/dez 2017.

RODRIGUES, R. S. *O papel dos tribunais de contas no controle de políticas públicas: a efetivação do direito fundamental à educação*. Maceió, 2014.

ROSANVALLON, P. *Le bon gouvernement*. Paris: Éditions du Seuil, 2015.

\_\_\_\_\_. *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Tradução de Arthur Goldhammer. Princeton: Princeton University Press, 2011. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=x\\_u7VMuyqFMC&oi=fnd&pg=PP1&dq=Democratic+Legitimacy:+Impartiality,+Reflexivity,+Proximity&ots=anU7G0x448&sig=GNLiubUzbvF1se0\\_qDvhHyvXm5w#v=onepage&q=Democratic%20Legitimacy%3A%20Impartiality%2C%20Reflexivity%2C%20Proximity&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=x_u7VMuyqFMC&oi=fnd&pg=PP1&dq=Democratic+Legitimacy:+Impartiality,+Reflexivity,+Proximity&ots=anU7G0x448&sig=GNLiubUzbvF1se0_qDvhHyvXm5w#v=onepage&q=Democratic%20Legitimacy%3A%20Impartiality%2C%20Reflexivity%2C%20Proximity&f=false)>. Acesso em: 14 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. *Counter-democracy: politics in an age of distrust*. Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/261542358\\_COUNTERDEMOCRACY\\_POLITICS\\_IN\\_AN\\_AGE\\_OF\\_DISTRICT\\_-by\\_Pierre\\_Rosanvallon](https://www.researchgate.net/publication/261542358_COUNTERDEMOCRACY_POLITICS_IN_AN_AGE_OF_DISTRICT_-by_Pierre_Rosanvallon)>. Acesso em: 19 set. 2018.

SAAD, M. L. M. *Governos eficientes e serviços públicos efetivos: contribuições a partir da Teoria do Valor Público*. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2015.

SACRAMENTO, A.R.S. *Lei de responsabilidade fiscal, accountability e cultura política do patrimonialismo: um estudo exploratório em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador*. Dissertação (Mestrado) — NPGA/EAUFBA, Salvador, 2004.

SALM, J. F. *Pressupostos, Fundamentos Teóricos e Legado do Curso de Mestrado em Planejamento Governamental Desenvolvido por Alberto Guerreiro Ramos*. Cad. EBAPE.BR, v. 13, Edição Especial, Artigo 7, Rio de Janeiro, set. 2015.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. *Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Co-Produção do Bem Público*. Anais do EnANPG-2006. São Paulo, set. 2006.

SANTANA, J. E. *Subsídios de Agentes Políticos Municipais*, Belo Horizonte, Fórum, 2004.

SANTOS, A.; CASA NOVA, S. P. C. Proposta de um modelo estruturado de análise de demonstrações contábeis. *RAE-eletrônica* [online], 2005, vol. 4. [acesso 2011-11-05]. Disponível em: <<http://www.rae.com.br/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=2176&Secao=ARTIGOS&Volu>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

SANTOS, M. H. C. *Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte*. Rio de Janeiro: Dados, v. 40, nº 3, 1997.

SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARAVIA, E. O conceito de política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E (Org.). *Políticas Públicas: Coletânea - Volume 1*. Brasília: ENAP. 2006

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SCAFF, E. A. S.; PINTO, I. R. R. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. In: *Revista Brasileira de Educação*. v. 21, n. 65, abr-jun. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v21n65/1413-2478-rbedu-21-65-0431.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCLIAR, W. *Tribunal de Contas: do controle na Antiguidade à instituição independente do Estado Democrático de Direito*. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. [S.l.: s.n.], 2013.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SENADO FEDERAL. *Portal do orçamento*. Siga Brasil. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

SILVA, D. G. *Análise sobre o uso dos relatórios de atividades do Moodle no acompanhamento do processo de aprendizagem de alunos em cursos de graduação*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, 2011. Disponível em: <[www.ie.ufmt.br/ppge/dissertacoes/index.php?op=download&id=303](http://www.ie.ufmt.br/ppge/dissertacoes/index.php?op=download&id=303)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Ed. Malheiros Editores, 34ª edição, 2011.

\_\_\_\_\_. *Comentário Contextual à Constituição*. Ed. Malheiros, São Paulo, 2005.

SILVA, P. L. B.; COSTA, N. d. R. *A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2002.

SILVA, P. T. P. S. *O orçamento público como ferramenta de análise de políticas públicas*. 2012. 151 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) - Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal. Brasília, 2013.

SILVA BORGES, A. *Governança Orçamentária e Gasto Público no Brasil: Uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Brasília - DF: Universidade de Brasília, 2015.

SILVEIRA, M. A. *A formação do engenheiro inovador: uma visão internacional*. Rio de Janeiro: Puc-Rio, 2005.

SIU, M. C. K. *Accountability no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção*. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 122, n. Setembro/Dezembro 2011, p. 78-87, 2011. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/197/190>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

SOUZA, A. R. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. In: *Educação em Revista*, Belo Horizonte, vol. 25, n. 3, p. 123-140, dez, 2009

SOUZA, A. R.; PIRES, P. A. G. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. *Educação em Revista*, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar/abr. 2018.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v.12, n. 45, p. 925-944, dez, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40362004000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362004000400002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 25 jul 2019.

SOUZA, D. B.; VASCONCELOS, M. C. C. CMEs: espaços de controle social? In: SOUZA, D. B. *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

SOUZA, D. N.; SOUZA, F. N. Aplicação de software na investigação qualitativa. *Revista Gaúcha de Enfermagem*, v.37, n.3, e67901. Epub 03 de outubro de 2016.

SOUZA, D. N.; COSTA, A. P.; SOUZA, F. N. Desafio e inovação do estudo de caso com apoio das tecnologias. In SOUZA, D. N.; SOUZA, F. N.; COSTA, A. P. (Eds.), *Investigação Qualitativa: Inovação, Dilemas e Desafios (Volume 2)* (1a, pp. 143-162). Oliveira de Azeméis - Aveiro: Ludomedia - Conteúdos Didáticos e Lúdicos. 2015

SPECK, B. W. Tribunais de Contas. *Revista Jurídica*, p. 551-558, 2013.

STAKE, R. E. Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.

\_\_\_\_\_. *Investigación com estudio de casos*. Madrid: Morata, 1999.

\_\_\_\_\_. Qualitative case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.). *The Sage Handbook of qualitative research*. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2005. p. 443-466.

\_\_\_\_\_. *The art of case study research*. Thousand Oaks: Sage, 1995.

STEIN, E. et al. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina. Relatório 2006 / Banco Interamericano de Desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University*. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID. 2007.

TABLEAU. *Práticas recomendadas de análise visual: Técnicas simples para tornar cada visualização de dados útil e agradável*. Disponível em: [http://www.tableau.com/sites/default/files/media/Whitepapers/visualanalysisbestpractices\\_ptb.pdf](http://www.tableau.com/sites/default/files/media/Whitepapers/visualanalysisbestpractices_ptb.pdf)>. Acesso em: 10/09/2018.

TEIXEIRA, O. I. Avaliação das práticas de governança em política pública: um estudo de caso da política de educação básica, relativa ao ensino médio, do governo do estado do Pará. 2016. 150 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, Belém, 2016.

TOLEDO JR., F. C.; ROSSI, S. C. *A Lei 4.320 no Contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal*, Editora NDJ, São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo*, Editora NDJ, São Paulo, 3ª. edição, 2005.

TOWNS, D. P.; SERPELL, Z. Successes and challenges in triangulating methodologies in evaluations of exemplary urban schools. In: THOMAS, V. G.; STEVENS, F. I. (Eds.). *Talent development framework*. Hoboken: Wiley Periodicals, 2004. p. 49-62.

TORRES, R. L. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, n. 149, 1993.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. *Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas*. Disponível em: <[http://www.atricon.org.br/wpcontent/uploads/2014/04/TransparenciaBrasil\\_TribunaisdeContas\\_Abril2014.pdf](http://www.atricon.org.br/wpcontent/uploads/2014/04/TransparenciaBrasil_TribunaisdeContas_Abril2014.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2017*- Transparency International. 2017 Disponível em: <[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)>. Acesso em: 12 nov. 2018.

VALLE, V. R. L. *Direito fundamental à boa administração e governança: democratizando a função administrativa*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6977/VANICE%20VALLE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 27 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. *Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

\_\_\_\_\_. *A reforma administrativa que ainda não veio: dever estatal de fomento à cidadania ativa e à governança*, RDA n o 252, FGV, set./dez, 2009.

\_\_\_\_\_. *Audiências públicas e ativismo: diálogo social no STF*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

\_\_\_\_\_. *Ampla defesa e defesa técnica nos Tribunais de Contas*. Fórum Administrativo - FA, Belo Horizonte, ano 12, n. 140, p. 64-76, out. 2012.

VASCONCELOS, M. C. C.. O 'olhar' investigativo: A pesquisa na História da Educação. In: 3º Congresso Ibero-americano en Investigación Cualitativa, 2014, Badajoz. *Libro de Actas de 3º Congreso Ibero-Americano en Investigación Cualitativa*. Badajoz - Es: Universidad de Extremadura, v. 1. p. 94-98. 2014.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Educação: criação e implantação em face das novas atribuições dos sistemas de ensino. In: SOUZA. D. B.; FARIA. L.C.M. (Orgs). *Desafios da Educação Municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa em História da Educação: Acervos, arquivos e a utilização de fontes*. FRONTEIRAS: Journal of Social, Technological and Environmental Science, Anápolis-Goiás, v.3, n.3, jul.-dez. 2014, p.33-47

VAN BELLEN, H. M. *Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

VELTEN, S. R. *Determinantes da Rejeição das Prestações de Contas Anuais dos Municípios Capixabas pelo Tribunal De Contas do Estado do Espírito Santo*. 2015, 99f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria Aplicada ao Setor Público) - Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE). Vitória, 2015.

VERGARA, S. C. *Métodos de pesquisa em administração*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2, p.5-43, 1996.



VICELLI, R. D. C. O ciclo de judicialização das políticas públicas: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e os efeitos indiretos externos das decisões do STJ e STF. *Revista de Direito Educacional*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 3, v. 6, p. 261-283, jul./dez. 2012.

VIEIRA, J. B. *Estado, Sociedade Civil e Accountability*. Ensaios FEE. Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 605-626, jun. 2005.

WERNECK VIANNA, M. L. T. *A americanização perversa da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

WEISS, L. C. *Relações semânticas em tesouros: um estudo da abordagem pragmática*. Florianópolis, 2014. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

WEISS, L. C.; BRÄSCHER, M. *Relações semânticas em tesouros: contribuições da abordagem pragmática* InCID: R. Ci. Inf. e Doc., Ribeirão Preto, v. 7, n. 2, p. 136-155, set. 2016/fev. 2017.

WILLEMANN, F. A. *Temas de direito público*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2017.

WILLEMANN, M. M. Desconfiança Institucionalizada, Democracia Monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 263, p. 175-220, mai. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10649>>. Acesso em: 22 Out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2a ed. Porto Alegre: Bookman; 2001.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M A C. Transparência: reposicionando o debate. *Revista de Contabilidade Contemporânea*, UFSC, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr. 2015.

ZYMLER, B.; ALMEIDA, G. H. R. *O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas*. Fórum, Belo Horizonte, MG. 2005.

**APÊNDICE** - Os Tesouros dos Tribunais de Contas e da Educação, a categorização e o compartilhamento de dados via Módulo de Acompanhamento e Validação do Siope (MAVS)

A palavra tesouro tem origem do latim *thesaurus*, que significa tesouro e foi empregada como título no Dicionário Analógico de Peter Mark Roget, "*Thesaurus of English words and phrases*", publicado em Londres pela primeira vez em 1852 (CAMPOS E GOMES, 2006, P. 350). Com palavras agrupadas em ordem diferente da alfabética, são organizadas conforme as ideias que exprimem, permitindo a busca por palavras de acordo com o que elas são capazes de expressar com seu significado. Fortemente utilizado no campo da documentação, associa-se à forma como os vocabulários são indexados para serem posteriormente recuperados (MOREIRA E MOURA, 2006). O termo tesouro surge, portanto, da necessidade de manipulação de grande quantidade de documentos especializados, mediante relacionamentos lógicos ou hierárquicos, ontológicos, de efeito ou de equivalência. Para o STF, o termo tesouro significa “um tipo de vocabulário controlado utilizado por pessoas que compartilham uma mesma linguagem em dada área de conhecimento. É uma ferramenta de controle terminológico que tem por objetivo a padronização da informação” (STF, 2019, ONLINE).

O conceito de tesouro associa-se também à concepção de categorização de informações por meio de um processo taxonômico de codificação e faz parte da criação e gestão de vocabulários controlados no campo da ciência da informação, envolvendo, inclusive, atividades de controle externo. Com a possibilidade de utilização das suas classificações por diferentes instituições, a iniciativa de criação do Tesouro de Contas Nacional partiu da colaboração entre o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC-DF) e o Tribunal de Contas da União (TCU), quando da reanálise dos tesouros das duas instituições (TCN, 2018). Atualmente, o Tribunal de Contas da União também já elaborou o seu Vocabulário de Controle Externo (VCE), iniciado em 2011, com o objetivo de atender as necessidades de tratamento e recuperação da informação das diversas unidades do órgão. Sua estrutura baseia-se nas Funções de Governo e possui descritores por assunto, entidades e localidades e pode ser adotado por qualquer tribunal ou estrutura de controle no país.

Na ciência, o uso de taxonomias é mais comum, embora apresente um caráter pragmático voltado para a prática da pesquisa, envolve também, em qualquer hipótese, um trabalho teórico que não pode ser menosprezado, nem reduzido. No caso específico das taxonomias desenvolvidas para análise e avaliação do conhecimento produzido pelos vários campos da ciência - em especial nas esferas da sociologia, da filosofia e da história da ciência - o poder epistemológico desses “esquemas classificatórios” se destaca, sobretudo em áreas do

saber ainda não-consolidadas, cujos fundamentos teóricos ainda se encontram em processo de definição ou se caracterizam pela complexidade de sua matriz disciplinar (ODDONE; GOMES, 2004, p. 16).

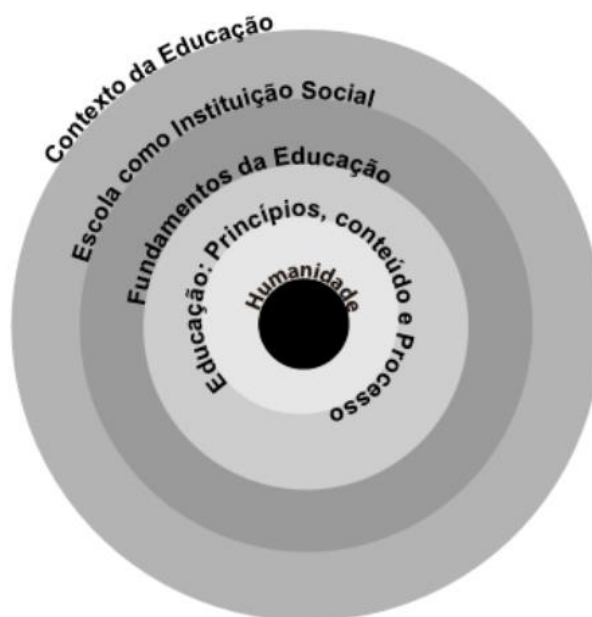
Currás (2011, p. 205) esclarece que o termo taxonomia<sup>83</sup> é empregado também no campo das classificações nas Ciências da Informação, definida como o “estudo teórico de uma classificação, incluindo seus fundamentos, princípios, procedimentos e regras”. Para a autora, as taxonomias são utilizadas quase que exclusivamente pelos informáticos, já os tesouros constituem verdadeiros “patrimônios dos profissionais da informação e da documentação”. Diferencia-se ainda de uma visão sistemática da informação porque é aplicada aos critérios de classificações estáticas, enquanto que a classificação sistemática é mais dinâmica e pode sofrer alterações com frequência baseadas no contexto em que está inserido o dado.

Sobre a necessidade de consolidação dos dados da Educação Básica a partir de uma matriz conceitual (Figura 75) de acordo com o INEP, foi criado um *Thesaurus* específico para a área educacional. Advindo da palavra latina “tesouro”, trata-se de um instrumento que reúne diversos termos escolhidos a partir de uma estrutura previamente estabelecida e destinada à indexação e à recuperação de documentos e informações num determinado campo do saber. Colepícolo et al. (2006) e Ebecken e Lopes Costa (2003) definem como um vocabulário controlado de conceitos, com relações hierárquicas ou não, associativas, de equivalência e de pertinência, com o objetivo de auxiliar o usuário a localizar a informação, estabelecer conexões e especificidades temáticas. Surge em 1980 com o professor Gaetano Lo Monaco para facilitar as pesquisas na área da educação, mediante listagem dos termos coletados durante análises e consultas a outras fontes, como, por exemplo: o *Thesaurus Eudised* e o *Thesaurus* da Educação da Unesco. A versão experimental foi editada em 1989 e em 1997 começa a elaboração da segunda versão, vindo a ser lançada quatro anos depois no portal do INEP (2001).

---

<sup>83</sup> Disponível em <http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/venancib/paper/viewFile/1913/1054>. Acesso em: 03/05/2019.

Figura 75 - Estrutura do Thesaurus da Educação



Fonte: Thesaurus Brased (INEP, 2018, ONLINE).

Com o foco na humanidade, o *Thesaurus* Brasileiro da Educação (Brased) trouxe um vasto vocabulário com termos e conceitos extraídos, analisados e consolidados pelo Centro de Informação e Biblioteca em Educação (Cibec). A perspectiva era de que a extração das informações a partir dos próprios documentos do órgão, em respeito a uma estrutura conceitual da área, permitisse categorizar todos os dados a fim de que atendesse “às exigências teóricas e concretas do pensar, fazer e gerir educação dentro de uma sociedade em desenvolvimento” (INEP, 2018, ONLINE). Assim, toda e qualquer indexação e recuperação de informação ocorreria por meio destes descritores definidos e padronizados para a Educação. Entretanto, o INEP destacou que não se tratava de um dicionário, mas sim um “instrumento que garantiria aos documentalistas e pesquisadores o processamento e a busca destas informações”<sup>84</sup>.

Observou-se a relação hierárquica estabelecida entre os termos: Escola-Instituição > Administração da Educação > Administração > Administração: Princípios > Processo Administrativo > Transparência Administrativa > *Accountability* > Teste de *Accountability* - demonstrada a seguir na Figura 76:

<sup>84</sup> Disponível em: <http://inep.gov.br/thesaurus-brasileiro-da-educacao>

Figura 76 - *Thesaurus* Brasileiro de Educação - *Accountability*

(+) Contexto da Educação
(-) Escola-Instituição
(+) Pesquisa da Educação
(+) Estatística da Educação
(+) Política da Educação
(+) Administração da Educação
<b>(-) Administração da Educação</b>
(+) Produtividade e Avaliação da Educação
(+) Administração
<b>(-) Administração</b>
(+) Administração: Princípios
<b>(-) Administração: Princípios</b>
(+) Cultura Organizacional
(+) Desenvolvimento Organizacional
(+) Direito Administrativo
(+) Gestão
(+) Política Administrativa
(+) Processo Administrativo
<b>(-) Processo Administrativo</b>
(+) Capacidade Administrativa
(+) Governabilidade
(+) Intervenção Administrativa
(+) Transparência Administrativa
<b>(-) Transparência Administrativa</b>
<b>(-) Accountability</b>
(+) Teste de <i>Accountability</i>
(+) Teorias Administrativas
(+) Estrutura Administrativa
(+) Planejamento
(+) Processo Produtivo
(+) Produtividade
(+) Avaliação
(+) Administração da Educação Escolar
(+) Planejamento da Educação
(+) Educandos
(+) Profissionais da Educação
(+) Instituições de Ensino
(+) Administração Escolar
(+) Economia da Educação
(+) Fundamentos da Educação
(+) Educação
(+) Identificadores e Especificadores de Informação

Fonte: Portal do INEP<sup>85</sup>, 2018.

<sup>85</sup> [http://pergamum.inep.gov.br/pergamum/biblioteca/pesquisa\\_thesauro.php?resolution2=1024\\_1](http://pergamum.inep.gov.br/pergamum/biblioteca/pesquisa_thesauro.php?resolution2=1024_1)

Da mesma forma, procedendo a busca para o termo “controle”, os resultados apresentados pelo *Thesaurus* Brased foram, conforme Quadro 56:

Quadro 56 - *Thesaurus* Brasileiro de Educação - Controle

Círculo de Controle de Qualidade (TG: Metodologia da Qualidade Total)
Conselho de Acompanhamento e Controle (TG: Controle)
Controle (TG: Processo Produtivo)
Controle Ambiental (TG: Gestão do Meio Ambiente)
Controle da Comunicação (TG: Política da Comunicação)
Controle da Educação Escolar (TG: Administração dos Sistemas de Ensino)
Controle da Informação (TG: Gestão da Informação)
Controle da Natalidade (TG: Planejamento Familiar)
Controle da Psicomotricidade (TG: Coordenação Psicomotora)
Controle das Atividades Discentes (TG: Tarefas Pedagógicas)
Controle de Produtividade (TG: Controle)
Controle de Qualidade (TG: Controle do Produto)
Controle do Processo Produtivo (TG: Controle)
Controle do Produto (TG: Controle)
<b>Controle Externo (TG: Controle)</b>
Controle Financeiro (TG: Contabilidade Escolar)
Controle Fiscal (TG: Poder Moderador)
Controle Interno (TG: Controle)
Controle Médico (TG: Tratamento Médico)
Controle Orçamentário (TG: Fiscalização dos Recursos Financeiros)
Controle pela Comunidade (TG: Gestão Democrática da Escola)
Controle Social (TG: Processo de Interação Social)
Elitização do Ensino (TG: Seletividade do Ensino)
Exclusão Escolar (TG: Exclusão Educacional)
Grupo de Controle (TG: Técnicas de Experimentação)
Medidas Anticoncepcionais (TG: Planejamento Demográfico)

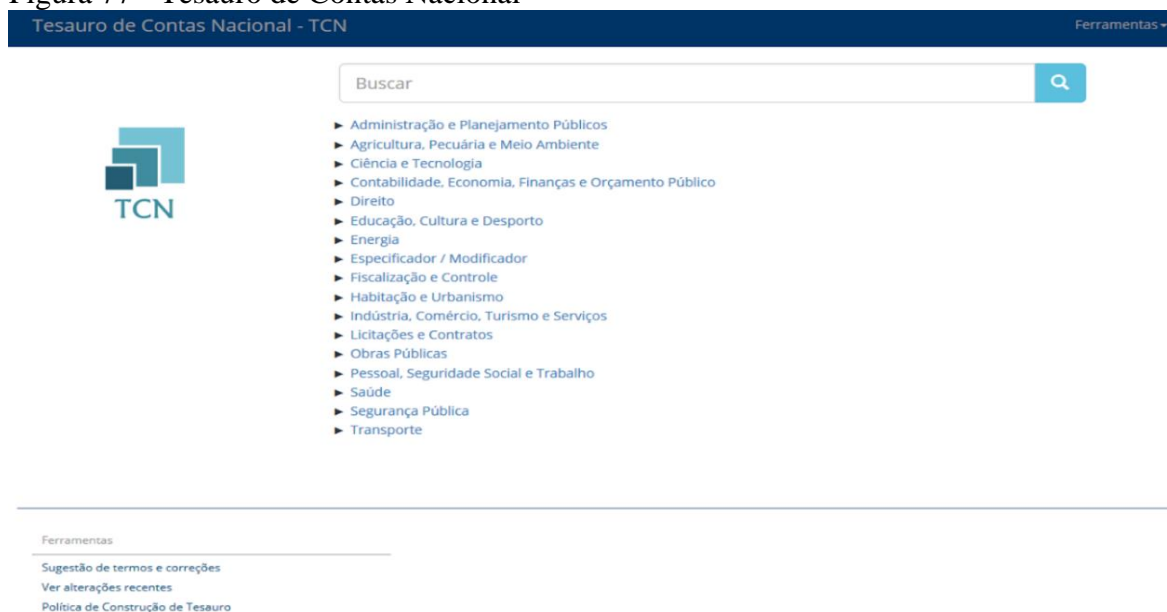
Fonte: Portal do INEP<sup>86</sup>, 2018.

Considerando o avanço da tecnologia, o uso de softwares de análise de dados associado à linguagem documentária dos tesouros trouxe, para os processos de indexação e uniformidade semântica ocorridos em favor dos Tribunais de Contas, de 2014 para cá, ferramentas dinamizadoras de organização e recuperação de informações necessárias, frente ao volume crescente de documentos a serem analisados, permitindo-nos imaginar que essas questões desafiadoras poderiam estar com os dias contados. Diversos termos envolvidos, principalmente em documentos técnicos, já passaram por processos taxonômicos (de categorização e

<sup>86</sup> Disponível em [http://pergamum.inep.gov.br/pergamum/biblioteca/pesquisa\\_thesouro.php?resolution2=1024\\_1](http://pergamum.inep.gov.br/pergamum/biblioteca/pesquisa_thesouro.php?resolution2=1024_1)

normatização) próprios, como é o caso do Tesouro de Contas Nacional (TCN)<sup>87</sup>. A forma como este dispõe a sua abrangência temática de categorização das informações, diante das diferentes áreas de definições básicas, segue a organização disposta na Figura 77, diferentemente do VCE elaborado pelo TCU que, como já mencionado, orienta-se com base nas Funções de Governo:

Figura 77 - Tesouro de Contas Nacional



Fonte: TCN (2019).

Conforme percebido, o TCN diz respeito a um instrumento de gerenciamento de termos técnicos na área de Controle Externo no país, destinado a todos os Tribunais de Contas que desejem adotá-lo, instituições correlatas e pessoas interessadas na área. Tem por objetivo traduzir a linguagem natural utilizada nos documentos que fundamentam a jurisprudência desses órgãos. Os tesouros buscam também uma representação uniforme e padronizada, para facilitar a recuperação das informações que são produzidas tecnicamente, a fim de manter a fonte mais atualizada e completa possível (TCE-MG, 2017). Assim, observa-se que a elaboração do TCN visou atender o art. 926 do Código de Processo Civil (2015), ao estabelecer a necessidade de os tribunais uniformizarem sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente. Adicionalmente, atendeu a Ação nº 5 do Comitê de Processualística, Súmula e Jurisprudência (CPSJ, 2015) do IRB que previa:

Ação nº 5: Promover estudos para adoção de vocabulário de controle externo a ser utilizado como referência pelos Tribunais de Contas.

<sup>87</sup> Com origem em 2014 no VI Fórum Nacional de Bibliotecários e Arquivistas dos Tribunais de Contas e no III Encontro de Jurisprudência nos Tribunais de Contas – JURISTC's. encontra-se disponível em: <https://tesouro.irbcontas.org.br/>.

Meta: Elaborar documento contendo os parâmetros necessários para desenvolvimento de vocabulário de controle externo, bem como apresentação de metodologia, conceitos, termos e objetivos para sua consecução.

Outro benefício indireto diz respeito à possibilidade de indexação integrada do Tesouro com os sistemas gerais dos órgãos de Controle Externo, favorecendo a vinculação de buscas mais amigáveis de informações de interesse do cidadão, por exemplo, nas bibliotecas digitais disponíveis em cada página dos órgãos. Campos e Gomes (2006, p. 349) os define, portanto, como fazendo parte dessa linguagem documentária justamente por se “tratar de uma relação de termos de um domínio, relacionados entre si, com objetivo de indexação em um sistema de recuperação da informação”.

As principais finalidades de um tesouro são: i. mecanismos de padronização e controle terminológico em bases de dados que possibilitem precisão na representação e na recuperação da informação; ii. melhoria do desempenho das buscas; iii. oferta de um roteiro semântico a qualquer pessoa interessada na compreensão de um campo de assunto; e iv. suporte ao indexador para identificar os conceitos que podem ser atribuídos a qualquer dos documentos (ALTOUNIAN; GOMES, 2016).

Não obstante, embora os órgãos de controle já buscassem essa uniformidade semântica, tendo um tesouro editado e publicado, os sistemas administrativos e financeiros utilizados por eles para controle dos atos de gestão e gastos públicos ainda não são integrados nem mesmo interoperáveis<sup>88</sup>, carecendo de regras e padrões, especialmente no que diz respeito à verificação da execução orçamentária de cada um dos entes<sup>89</sup>. Esse, por sinal, é hoje um dos grandes desafios da fiscalização das políticas públicas nacional, regional e local pelos 33 Tribunais de Contas brasileiros<sup>90</sup>, considerando a diversidade de sistemas e termos utilizados por cada um dos órgãos jurisdicionados presentes nos 5.598 Poderes Executivos<sup>91</sup> espalhados pelos Brasil,

---

<sup>88</sup> O conceito de interoperabilidade diz respeito à capacidade que diversos sistemas e organizações possuem de se comunicar de forma transparente e trabalhar em conjunto (interoperar), permitindo a interação por meio da troca de informações entre pessoas, organizações e sistemas, adotando padrões ontológicos que remetem à web semântica e a modelo de dados. “Um governo moderno e integrado exige sistemas igualmente modernos e integrados, interoperáveis, trabalhando de forma íntegra, segura e coerente em todo o setor público” (GOVERNO DIGITAL, 2019, ONLINE). Disponível em : <https://www.governodigital.gov.br/transformacao/compras/orientacoes/interoperabilidade>. Acesso em: 03/05/2019.

<sup>89</sup> Para esse tópico, observar o que diz o capítulo referente à “Avaliação das Políticas Públicas Educacionais e a Governança Orçamentária”.

<sup>90</sup> Considerando os 26 Tribunais de Contas estaduais (um órgão estadual para cada estado), 1 distrital (TC-DF), 1 nacional (TCU), 2 municipais (TCM-RJ e TCM-SP) e 3 estaduais que apenas fiscalizam municípios (TCM-BA, TCM-GO e TCM-PA).

<sup>91</sup> Considerando os 5.570 municípios, os 26 estados federados, o Distrito Federal e o governo central da União em todo o território nacional.



cada um com o seu próprio sistema de registro de informações de planejamento e execução orçamentárias.

Como exemplo, após o processo de análise dos termos técnicos pelo TCU e TC-DF, iniciado em novembro de 2014, o que se observou é que existiam 4.271 conceitos e que dentre estes, 750 eram idênticos em ambos os Tesouros e ainda existiam outros 327 termos diferentes, mas que possuíam os mesmos conceitos. Mas o que isso significa? Na verdade, deparamo-nos com uma evidência clara quanto à necessidade de organização e padronização dos termos técnicos e das informações gerenciadas diuturnamente pelos Tribunais de Contas.

Dessa forma, os principais tipos de relações semânticas entre as informações indexadas nos tesouros são: i. a hierárquica, com termos organizados em gênero/espécie, por exemplo: ato normativo, portaria, instrução normativa, resolução; ii. as associativas, que representam associações entre termos, como, por exemplo: condições de trabalho, periculosidade e segurança do trabalho; iii. de equivalência, quando há termos sinônimos (ou quase sinônimos), devendo-se indicar qual o termo mais adequado para representar determinado conceito. Como exemplos dessa situação, temos o caso dos contratos públicos e dos contratos administrativos; gratificação natalina, décimo terceiro salário ou gratificação de natal (WISS; BRÄSCHER, 2017). Todas estas relações possuem o mesmo propósito: o de organizar criteriosamente para poder resgatar quando necessário for.

Inspirado no pioneiro TCN, o Vocabulário de Controle Externo (VCE) do Tribunal de Contas da União, em busca de informações precisas e relevantes, tempestivas e acessíveis, e diante do volume de normas, processos, relatórios, atas, teses jurisprudenciais, votos e acórdãos, com interpretações diversas, reiterações, relevâncias ou mesmo descon siderações, iniciou em 2011 o processo de padronização do seu vocabulário, adequado hoje às conceituações de Função de Governo estabelecidas na Portaria n. 42/99 do então Ministério de Orçamento e Gestão (MOG). Com descritores de assuntos, entidades e localidades, o VCE pretende atender as necessidades de tratamento e recuperação de informações do TCU. Na Figura 78 é possível notar a criação de um aplicativo de consulta livre para o VCE, atualmente na versão 3.0, onde qualquer interessado pode lançar um termo e com isso encontrar todas as suas classificações possíveis e padronizadas.

Figura 78 - Visão geral do Vocabulário de Controle Externo (VCE)

Este é o aplicativo do Tesouro do TCU: VCE - Vocabulário de Controle Externo.

Um tesouro é um instrumento da Ciência da Informação que padroniza a entrada de dados nos sistemas e auxilia na recuperação das informações. Por meio de sinônimos e termos associados o instrumento amplia as buscas e retorna um resultado relacionado ao conceito procurado e não apenas à palavra pesquisada. O VCE possui três grandes partes: a primeira, formada por palavras-chave alusivas às áreas de atuação do TCU. A segunda, traz a clientela do Tribunal, instituições correlatas e as Entidades de Fiscalização Superiores (EFS). A terceira parte reproduz os nomes das localidades brasileiras, com dados do Banco de Nomes Geográficos do Brasil/IBGE. Além de conferir padronização (quais tags usar para atribuir a conteúdos diversos) e aumentar a precisão das buscas nas bases de dados do TCU, o VCE também pode ajudar na compreensão de um termo técnico, na medida em que fornece definições, notas e uma estrutura de conceitos relacionados.

Veja as convenções e elementos usados na ferramenta:

<b>DESCRIÇÃO</b> - Termo autorizado	<b>NA</b> - Nome Anterior de uma entidade
<b>USE</b> - Remete ao termo autorizado	<b>NP</b> - Nome Posterior de uma entidade
<b>UP (Usado Para)</b> - Termo não autorizado, inclusive em outros idiomas	<b>CNPJ</b> - CNPJ de uma entidade
<b>TG</b> - Termo Geral	<b>REG</b> - Região do Brasil
<b>TE</b> - Termo Específico	<b>MESO</b> - Mesorregião brasileira
<b>TR</b> - Termo Relacionado	<b>UF</b> - Unidade da Federação
<b>MOD (Termo Modificador)</b> - Muda ou complementa um descritor principal	<b>MUN</b> - Município do Brasil
<b>DEF</b> - Definições do termo	<b>IBGE</b> - Código da localidade no Banco de Nomes Geográficos do Brasil
<b>NE (Nota de Escopo)</b> - Orientações sobre uso do termo ou informações sobre uma entidade	<b>NO</b> - Nota de Origem de um termo
<b>SITE</b> - Site oficial de uma entidade	<b>CT (Categoria)</b> - Categoria que agrupa o termo

Para mais informações, consulte a estrutura conceitual do VCE no PDF.  
Fale conosco: [gco@tcu.gov.br](mailto:gco@tcu.gov.br)

Fonte: TCU (2019).

Considerando os pressupostos desta pesquisa, nas Figuras 79 e 80, a seguir, é possível visualizar o modelo de consulta realizado tanto no Tesouro de Contas Nacional quanto no Vocabulário de Controle Externo, a fim de compreender a forma como estas estruturas reconhecem os conceitos de *accountability*, educação e colaboração/ cooperação/ rede de controle.

Figura 79 - *Accountability* no Tesouro de Contas Nacional

Política de Construção do Tesouro de Contas Nacional  
Extração de Palavras-Chave

Buscar

Termo Sugestões Web services

Início > FISCALIZAÇÃO E CONTROLE > Accountability

**Accountability**

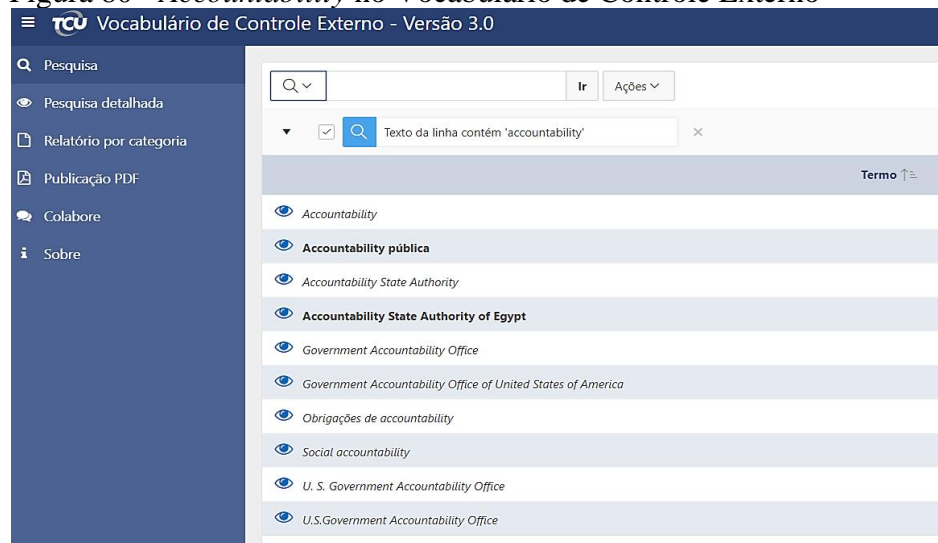
**Termos relacionados**

- Controle social
- Prestação de contas
- Responsabilidade
- Responsabilização
- Transferências constitucionais e legais
- Transparência

Fonte: TESAURO DE CONTAS NACIONAL (2018).

Como se observa, o termo se relaciona com a ideia de fiscalização, controle e outros termos correlatos, sendo eles: controle social, prestação de contas, responsabilidade, responsabilização, transferências constitucionais e legais e transparência. Inserida da mesma forma no VCE, o que se observou na Figura 89 foi:

Figura 80 - *Accountability* no Vocabulário de Controle Externo



Fonte: TCU (2019).

Selecionado o resultado *Accountability* pública, a Figura 81 trouxe as seguintes definições:

Figura 81 - *Accountability* pública no Vocabulário de Controle Externo



Fonte: TCU (2019).

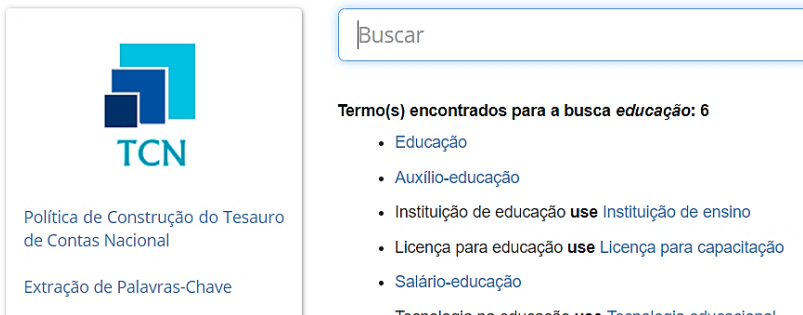
Uma das vantagens para o uso do Vocabulário de Controle Externo padronizado e utilizado por todo o TCU, portanto, é a possibilidade de consulta integrada às informações em toda a base do órgão, em razão da indexação dos dados promovida. O termo indexar, quando da organização em relação a um arquivo, um dado, um documento ou qualquer outra “unidade de análise” existente (COSTA, AMADO, 2018, p. 38), torna possível a sua localização a

*posteriori* de forma rápida, concatenada e categorizada. Durante a indexação, os conceitos são extraídos do documento através de um processo de análise e, então, traduzidos para os termos de instrumentos de indexação. O processo de extrair conceitos que traduzam a essência de um documento é conhecido como análise de assunto para alguns, análise temática para outros e ainda como análise documentária ou análise de conteúdo (NAVES, 1996, p. 215).

Como não poderia deixar de fazê-lo, ao inserir o termo “Educação”, observou-se nas Figuras 82 e 83 os seguintes Termos Específicos (TE) relacionados a este descritor:

Figura 82 - Educação no Tesouro de Contas Nacional

Tesouro de Contas Nacional - TCN



Buscar

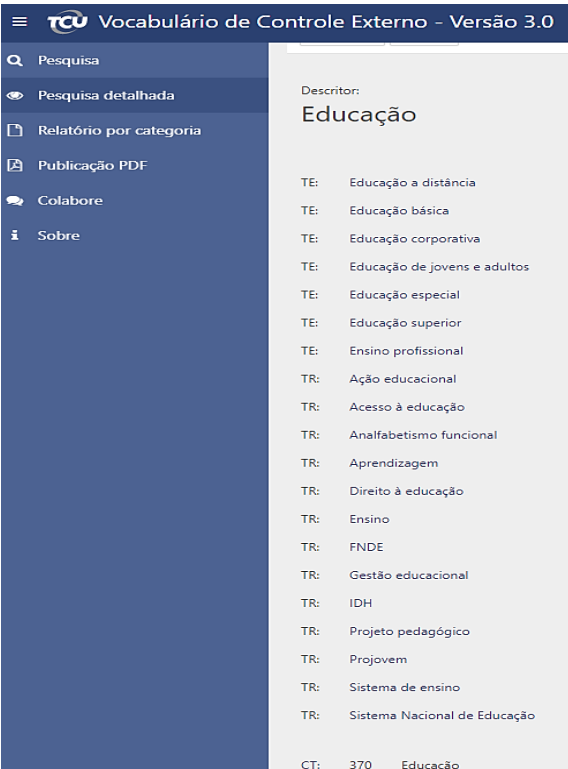
Termo(s) encontrados para a busca **educação**: 6

- Educação
- Auxílio-educação
- Instituição de educação **use** Instituição de ensino
- Licença para educação **use** Licença para capacitação
- Salário-educação
- Tecnologia na educação **use** Tecnologia educacional

Fonte: Tesouro de Contas Nacional (2019).

E no Vocabulário de Controle Externo, surgem as seguintes relações para a educação:

Figura 83 - Educação no Vocabulário de Controle Externo



TCU Vocabulário de Controle Externo - Versão 3.0

Pesquisa

Pesquisa detalhada

Relatório por categoria

Publicação PDF

Colabore

Sobre

Descritor:  
**Educação**

TE: Educação a distância

TE: Educação básica

TE: Educação corporativa

TE: Educação de jovens e adultos

TE: Educação especial

TE: Educação superior

TE: Ensino profissional

TR: Ação educacional

TR: Acesso à educação

TR: Analfabetismo funcional

TR: Aprendizagem

TR: Direito à educação

TR: Ensino

TR: FNDE

TR: Gestão educacional

TR: IDH

TR: Projeto pedagógico

TR: Projovem

TR: Sistema de ensino

TR: Sistema Nacional de Educação

CT: 370 Educação

Fonte: TCU (2019).

Para o Tribunal de Contas de Minas Gerais, em ocasião do II Congresso Nacional de Processualística dos Tribunais de Contas do Brasil, ocorrido em Vitória/ES em setembro de 2017, o que se espera com a adoção de tesouros de contas é a criação e manutenção de linguagens especializadas e padronizadas que representem a informação pertinente à atuação destes órgãos. É fundamental, portanto, que haja o compartilhamento de instrumentos, sistemas, práticas e metodologias de tratamento da informação entre os Tribunais, além, propriamente, das decisões, julgamentos, auditorias, atividades de controle, ou seja, todo e qualquer ato que possa gerar documentos que deverão ser categorizados com base nessa “linguagem documentária” (CAMPOS E GOMES, 2006, p. 349). Somente assim a análise sistematizada dos acórdãos, por meio da adoção de estratégias de análise de assunto e de leitura guiada, aliada ao uso de vocabulários controlados, possibilitará resultados mais precisos, quando das buscas às bases de dados jurisprudenciais.

Para o Tribunal de Contas do Paraná (TCE-PR), com o sistema VIAJuris, implementado em 2017, o tratamento e a indexação dos acórdãos passaram a ser realizados do ponto de vista jurisprudencial e indexados a referências legislativas e acórdãos semelhantes em todo o Brasil, além de vincular aos Tribunais Superiores - Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal. Na sequência, as decisões foram indexadas por meio de termos controlados (tesauro de termos) para todos aqueles relevantes que identificaram o acórdão proferido no universo jurídico das decisões. O objetivo foi o de criar uma base de dados sólida que incluísse as seguintes categorias de acórdãos:

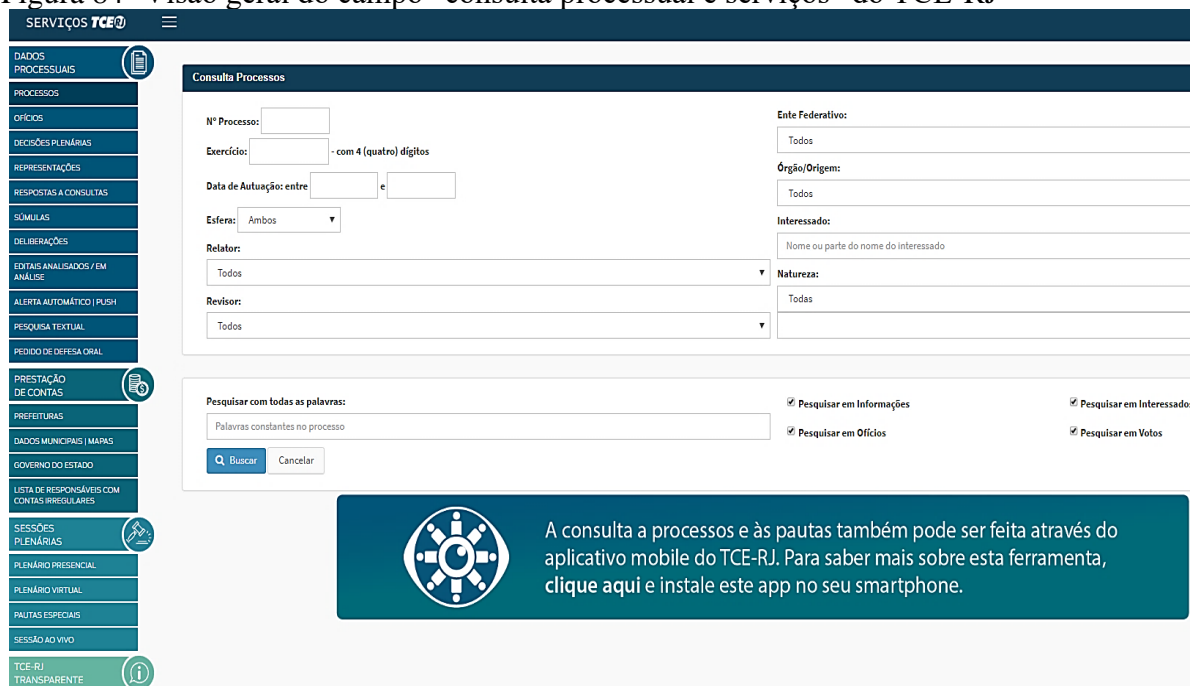
- . a totalidade do “núcleo duro” de jurisprudência do TCE-PR;
- . todos os acórdãos relevantes após 02/08/2017;
- . todos os acórdãos relacionados ou citados como base nas decisões;
- . acórdãos anteriores à 02/08/2017 indicados como relevantes;
- . todos os acórdãos relevantes anteriores a 02/08/2017 (LIMA; CASTRO, 2018, p. 65).

Em busca ao portal do TCE-RJ, quanto à adoção de um tesauro de contas pela Corte fluminense, não foi possível fazer qualquer referência à utilização de um vocabulário controlado de termos. Embora esta instituição tenha sofrido modificações consideráveis quanto à sua transparência de documentos e processos e padronização nos atos de fiscalização, especialmente apresentadas na Carta de Serviços ao cidadão, a partir de 2017; ainda assim não foi possível observar o registro de um tesauro com termos próprios ou mesmo a declaração de que tenha adotado algum existente (TCN ou VCE).

Ainda sobre as principais funcionalidades recentemente disponibilizadas pelo TCE-RJ, destacam-se: o fornecimento dos dados processuais na íntegra; o acesso a consultas,

jurisprudências, prestações de contas e súmulas; a disponibilização na íntegra das atas e vídeos das sessões plenárias; a criação de um canal no YouTube<sup>92</sup> que veicula todos os vídeos das sessões plenárias, eventos e mídias correlacionadas à Corte de Contas fluminense; além da visão geral quanto ao mapa de decisões por territórios. Na Figura 84, a seguir, é possível conhecer todos os itens recentemente disponibilizados pelo TCE-RJ, na barra de menu à esquerda.

Figura 84- Visão geral do campo “consulta processual e serviços” do TCE-RJ



Fonte: TCE-RJ (2019).

Ainda em relação às codificações possíveis, por meio dos tesouros, importa destacar o papel destes instrumentos relativamente recentes na produção de bases de conhecimento de acórdãos e de indexação de boas práticas entre Tribunais de Contas, especialmente quanto às fiscalizações na área da educação. Inegavelmente, o compartilhamento de metodologias de codificação de documentos, relativas à atuação destes órgãos de controle, favorece o uso de uma semântica comum por todas as instituições, o que permitiria adotar iniciativas que vislumbrassem bases integradas de dados.

Na prática, a partir do momento em que as instituições compartilhassem seus dados, respeitando uma semântica de controle comum, tornar-se-ia possível verificar informações de empresas contratadas em todo o país para o mesmo fornecimento de alimentação escolar, por exemplo, permitindo, com isso, dimensionar o valor pago *versus* o tamanho da rede em todas as estruturas ou mesmo se haveria alguma diferença nos preços cobrados pelo mesmo CNPJ

<sup>92</sup> Disponível em <https://www.youtube.com/channel/UCd5UsWLjUeGeqSjjPV6jVCg/channels>.

em redes com tamanhos semelhantes, mas em cidades distintas. Ou seja, medidas como essas alimentariam sistemas de informações padronizados, interoperáveis e seguros. Talvez até compondo passos necessários para a criação de um grande *blockchain*<sup>93</sup> de contratações públicas.

Diante da urgência por bases de dados integradas e na esteira do que fora mencionado, surge então o Módulo de Controle Externo (MCE) do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), mediante Acordo de Cooperação Técnica n. 2/2017 firmado entre o FNDE, a Atricon e o IRB, visando ao estabelecimento de ações relativas à criação e utilização do módulo para validação dos dados constantes do Siope pelos Tribunais de Contas brasileiros, via Termo de Adesão. Em paralelo, surge também o Módulo de Acompanhamento e Validação (MAVS), espécie de ferramenta informatizada desenvolvida para:

[...] facilitar o acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), na medida em que contará com a participação ativa dos Secretários de Educação e dos Presidentes dos Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb, na avaliação e confirmação das informações prestadas pelos entes federados junto ao Siope, contidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) (no caso do Secretário de Educação) e no Relatório Demonstrativo do Fundeb (no caso do Presidente do CACS-Fundeb) (FNDE, 2019, ONLINE<sup>94</sup>).

Baseado nos princípios de integridade, confiabilidade e fidedignidade das informações relativas à educação dos entes públicos, o MAVS trouxe responsabilidade para os Secretários de Educação quando da necessidade de confirmação das informações prestadas pelos órgãos do Sistema de Controle Interno e da Secretaria de Fazenda, quanto às receitas arrecadadas e despesas realizadas no momento em que são inseridas na plataforma do Siope. Já o Módulo de Controle Externo permite que os Tribunais de Contas brasileiros validem as informações inseridas no momento das suas fiscalizações. As consequências, em caso de divergências nas

---

<sup>93</sup> Espécie de “protocolo da confiança”, diz respeito a tecnologia de registro distribuído que visa a descentralização dos dados como medida de segurança. Ribeiro (2017) define como um sistema de base de dados, mantido de modo descentralizado, em que todos são responsáveis por armazenar ou manter as informações contidas. Esse modelo de estrutura garante que qualquer nó entre ou saia da rede, sem colocar em risco a integridade ou ainda a disponibilidade do sistema. São bases de registros e dados distribuídos e compartilhados que têm a função de criar um índice global para todas as transações que ocorrem em um determinado segmento. Funciona como um livro-razão, só que de forma pública, compartilhada e universal, que cria consenso e confiança na comunicação direta entre duas partes, ou seja, sem o intermédio de terceiros. Está constantemente crescendo à medida que novos blocos completos são adicionados a ela por um novo conjunto de registros. Os blocos são adicionados à *blockchain* de modo linear e cronológico. Cada nó - qualquer computador que se conecta a essa rede tem a tarefa de validar e repassar transações, obtendo uma cópia após o ingresso na rede.

<sup>94</sup> Disponível em [https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde\\_sistemas/siope/mavs-siope/mavs-novo](https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/mavs-siope/mavs-novo)

informações prestadas, acarretam na necessidade de o gestor retificar os dados, para que não fique inadimplente com o Siope e deixe de receber recursos por meio de transferências voluntárias da União.

Os dados sobre arrecadação e investimentos em educação devem ser os mesmos, tanto no Siope quanto nos Tribunais de Contas. Somente assim será possível refletir a realidade da execução orçamentária na educação, possibilitando a produção de indicadores educacionais mais precisos. Diversos são os indicadores que advêm do Siope e já permitem aferir os investimentos realizados por aluno e os dispêndios aplicados com pessoal, o que favorece o planejamento e a gestão educacional de cada ente federativo. A intenção do MCE agora é validar estes números e confrontá-los com a realidade das entregas na ponta.

O Siope, a partir de 2017, passou a captar os dados em tempo real (do exercício corrente), visando a coleta, o processamento, a disseminação e o acesso público às informações referentes aos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Alimenta ainda o Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias, denominado atualmente como Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC)<sup>95</sup> do Sistema de Transferências Intergovernamentais (STI). Com isso processa e divulga informações referentes aos orçamentos com o objetivo de dar transparência aos investimentos em educação no país.

Logo, considerando o processo de indexação das informações do setor público, independentemente da sua origem, ao permitir a construção de uma base semântica própria e comum com as informações da educação, o que se observa, em razão dessas iniciativas, são avanços pontuais que já operam de forma intra e interinstituições, beneficiando acima de tudo o usuário final da destinação dos recursos públicos: o aluno. De forma pragmática, se não há o investimento de no mínimo 25% do orçamento total de impostos em ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), o FNDE envia, automaticamente, um comunicado aos Tribunais de Contas e aos Ministérios Públicos informando sobre o não cumprimento da norma (quem e quanto deixou de aplicar).

Além disso, o MCE, por meio de um protocolo de comunicação automatizado e um aplicativo destinado a captar os valores constantes nas demonstrações do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e das receitas e despesas com MDE, concilia eletronicamente todas essas informações para fins de conferência e diagnóstico do cenário fiscal geral. Assim, o ente federativo que não conseguir comprovar que investiu 25% do orçamento

---

<sup>95</sup> Para saber mais, acessar <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/cauc-sistema-auxiliar-de-informacoes-para-transferencias-voluntarias>.



em educação fica inadimplente com o CAUC, deixa de receber recursos de transferências voluntárias da União e fica impossibilitado de firmar novos convênios com órgãos federais.

Em 2018, a União, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF), e os Tribunais de Contas, representados pela Atricon e pelo IRB, celebraram o Acordo de Cooperação Técnica n. 01/2018, com o propósito de: i. harmonizar conceitos e procedimentos entre os entes relativos à aplicação de normas atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial, à contabilidade pública e à transparência da gestão fiscal; ii. apoiar o efetivo exercício do controle social; iii. racionalizar custos de controle e regulação; iv. promover a correta evidenciação contábil e fiscal da gestão pública pelos entes governamentais; v. reduzir divergências e duplicidades de dados e informações; e, vi. promover transferência de conhecimentos. No plano de trabalho do instrumento ainda há a previsão de compartilhamento de informações oficiais entre os diferentes Sistemas de Administração Financeira e Controle (SIAFIC) e dos resultados de auditorias financeiras realizadas pelos Tribunais de Contas, além da propositura de mecanismos de harmonização conceitual em relação às interações do governo federal com os entes subnacionais via Sistema sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), Siope e Regimes Próprios de Previdência Social, dentre outros que forem identificados. Os resultados esperados para este acordo<sup>96</sup> envolvem:

- a) Harmonização de conceitos e procedimentos contábeis e de estatísticas fiscais, gestão fiscal e outros presentes neste Acordos;
- b) Aprimoramento da Matriz de Saldos Contábeis (MSC), bem como a disseminação do conhecimento da linguagem *Extensible Business Reporting Language* (XBRL) no setor público brasileiro;
- c) Melhoria dos processos de coleta e transformação dos dados, aplicados às necessidades dos Tribunais de Contas, com compatibilização das tecnologias utilizadas, quando possível e desejável;
- d) Criação e implementação de mecanismos de compartilhamento, entre os PARTÍCIPES, dos dados recebidos pelos sistemas de transferência de dados;
- e) Reforço à observância da legislação de transparência e de requisitos mínimos dos Sistemas de Administração Financeira e Controle (SIAFIC) referidos nos arts. 48 e 48-A da Lei Complementar n' 101, de 2000 (BRASIL, 2018, P. 9).

Como se observa, quanto à análise e interpretação dos dados pelos órgãos de Controle Externo, nitidamente encontramos exemplos de avanços gerados pelo processo de uniformização semântica oriunda do método de indexação dos dados de cada instituição. Os avanços tecnológicos são relevantes e passaram a exigir um esforço cada vez maior de adequação dessas informações às estruturas de armazenamento e codificação, por meio de procedimentos e mecanismos de categorização. Costa e Amado (2018, p. 38) definem que “código é um tópico aglutinador de ideias e pode ser designado e definido de acordo com as

---

<sup>96</sup> Refere-se ao Acordo de Cooperação Técnica n. 01/2018.

escolhas do utilizador [do software]”. Assim, por meio de dimensões padronizadas, categorias planejadas, constructos, indicadores ou outras definições metodológicas definidas e adotadas por vocabulários de tesouros, torna-se cada vez mais evidente a necessidade de se demonstrar o quanto é possível classificar e caracterizar demonstrações, estudos e relatórios de auditorias, além de contextualizá-los aos fatos relacionados à gestão pública e ao objeto de controle de forma vertical ou longitudinalmente.

Silva (2011) já constatara que muitos dos recursos tecnológicos recentes foram propostos por profissionais de Tecnologia da Informação (TI) “sem a devida percepção das necessidades do usuário da informação”, nem mesmo de como poderiam facilitar a interface entre homem (docente, auditor, gestor ou analista) e software, municiando-os com “informações sintéticas e significativas (inclusive com gráficos e elementos visuais) desenvolvidas a partir de necessidades” claras (LIMA; MANINI, 2017, p. 65).

Fato é que as informações públicas necessitam de transparência e de critérios de comparabilidade. E para que isso ocorra a Tecnologia da Informação contribui com o conjunto de ferramentas e sistemas de coleta, armazenamento e recuperação de informações, sendo necessária a adoção de uma linguagem documentária padronizada, adotada por todos e com descritores comuns que possuam os mesmos significados. Por isso a taxonomia do XBRL pode ser utilizada como parte do projeto de convergência das normas de Contabilidade Pública no Brasil às normas internacionais. A linguagem XBRL facilita a preparação dos dados dos setores público e privado a serem manuseados interna e externamente, apoiando a reengenharia de processos de mensuração com agilidade, segurança, transparência e comparabilidade, o que viabilizaria o potencial de interoperabilidade com outros softwares, financeiros ou analíticos (BRASIL, 2010).

Nesse contexto, a decisão tomada em 2003 pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP), de focar no tema da interoperabilidade, mostrou-se extremamente oportuna, sensibilizando a ponto de criar naquele momento o Comitê Constituinte dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-PING). Inspirado em marcos internacionais de interoperabilidade, em especial no *e-Government Interoperability Framework* (e-GIF), coordenado pelo governo britânico, permitiu que em 2004 iniciasse um processo cíclico de aperfeiçoamento do marco brasileiro de interoperabilidade. Os principais produtos foram o Catálogo de Interoperabilidade, composto pelo Catálogo de Serviços (*WebServices*) e pelo Catálogo de Padrão de Dados (CPD); a Arquitetura Referencial (AR), orientada a serviços e adaptada à realidade dos sistemas do

governo federal<sup>97</sup>; e ainda, o Guia de Interoperabilidade, a fim de orientar como implantar a e-PING nos órgãos do governo.

Dessa forma, considerando a necessidade de políticas públicas educacionais pensadas de forma colaborativa e planejadas por meio da cooperação de todos os entes, especialmente em relação às atribuições elencadas no corpo constitucional, com todas as suas complexidades, especificidades e transversalidades, esta pesquisa entende que os sistemas de informações que fundamentam a atuação dos órgãos de Controle Externo devem buscar a homogeneidade das suas bases e semânticas, a fim de que não gere prejuízos, quanto aos dados da Educação Básica, no momento do planejamento das medidas a serem tomadas para resolução dos problemas sociais (elaboração da política pública) ou mesmo da fiscalização junto ao gestor educacional.

No Brasil, não há legislação complementar decorrente da determinação mencionada no § 9º do art. 165 da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) que defina os moldes de elaboração e organização do planejamento estratégico dos entes públicos, fazendo com que cada um interprete da sua forma o que entende por diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada, não adotando qualquer espécie de padrão na sua estrutura. Importante destacar que estas circunstâncias impossibilitam a promoção de qualquer análise integrativa das políticas educacionais, por meio dos Programas de Governo e Ações Governamentais. Essas desigualdades informativas prejudicam até mesmo a implementação do Sistema Nacional de Educação, não facilitando a colaboração de recursos disponíveis entre os níveis de governo, o que favoreceria o combate às desigualdades existentes na Educação brasileira.

Ademais, a omissão do legislador termina também por permitir que incoerências sejam cada vez mais recorrentes entre as peças orçamentárias (Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais), gerando execuções sem que haja dotação suficiente para o cumprimento de entregas compromissadas, estimulando o descumprimento do que a lei determina como políticas públicas prioritárias, especialmente aquelas elencada no art. 6º da Carta Magna:

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.

Como exemplo da não comunicabilidade entre os entes públicos e os seus planejamentos, temos as circunstâncias que envolvem a elaboração dos Planos Plurianuais do governo federal e municipais. Elaborados em anos distintos<sup>98</sup>, fica o município dependente de

---

<sup>97</sup> Disponível em <http://www.eping.e.gov.br>

<sup>98</sup> O Plano Plurianual é elaborado no primeiro ano de mandato do Chefe do Poder Executivo eleito. Todavia, no Brasil, as eleições para Presidente e para Prefeito acontecem em exercícios distintos, não coincidindo,

transferências que são repassadas pela União, necessitando, para isso, provisionar pelo menos os montantes por política a ser implementada. No entanto, nem sempre essas informações são tão claras e, não raro, observamos Programas de Governo custeados por verba federal sendo interrompidos por ausência de repasse. O que se observa, portanto, além da falha no planejamento, é que há falha na sistematização da elaboração dessas políticas que são comuns (mas que não se falam) e na quantificação do orçamento suficiente e prioritário que não deveria, em hipótese alguma, ser preterido em detrimento de outras políticas não prioritárias.

A análise sistêmica da execução orçamentária educacional deveria, portanto, partir dos diagnósticos dos principais problemas observados, permitindo a devida publicização desses resultados para todas as esferas de governo, via Sistema Nacional de Educação, com o propósito de elegerem os atores responsáveis por cada uma das políticas, responsabilizando essa atribuída pela sua elaboração, implementação e custeio, mediante regime de colaboração, conforme estabelece a CRFB/88.

Outro aspecto relacionado à necessidade de termos descritores para as políticas educacionais diz respeito ao fato de que um dos maiores prejuízos causados pela não adoção de um modelo de integração de planejamento orçamentário é a autonomia conferida aos entes federativos de contratarem softwares diversos, sem que haja interconexão, integração e linguagem semântica comum. As consequências percebidas são insatisfatórias quanto à leitura dessas informações, inexistindo relação entre anos, esferas de atuação e responsáveis pela implementação de cada uma das políticas, além da própria afetação da consolidação do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) e da Matriz de Saldos Contábeis - instrumentos relevantes que deveriam traduzir qual o cenário real para cada um dos itens apontados no momento da sua publicação. Entretanto, o que se sabe, em regra, é que os dados públicos disponibilizados por estes documentos são frágeis, preenchidos de forma irregular e incompleta.

A verdade é que o Brasil passa por um momento de adequação das suas demonstrações financeiras às normas internacionais, com o propósito de conferir maior segurança jurídica aos documentos públicos informativos. A padronização de uma linguagem semântica faz parte desse processo de mudança, bem como a harmonização das normas contábeis, a ser implementada por meio do Acordo de Cooperação Técnica n. 01/2018 entre a STN/MF e os Tribunais de Contas.

Diante do nosso contexto cultural, político, jurídico e tecnológico, ainda é um grande desafio de adotar boas práticas internacionais, visando a simplificação das interações entre

---

portanto, com a elaboração dos seus planejamentos estratégicos de quatro anos (PPA), que contêm as políticas públicas para todas as Funções de Governo.

Estado e Sociedade, por meio da interconexão de bases de dados e de sistemas e da interoperabilidade de suas linguagens. A adoção dos tesouros de contas pelos órgãos de Controle Externo, portanto, permitir-nos-ia vislumbrar um futuro onde seria possível “se enxergar nos dados do outro”, por meio de medições que, não com o viés de ranqueamento, mas sim de garantia da transparência efetiva das políticas propostas, responderia se os objetivos e finalidades definidos estariam sendo pelo menos perseguidos.