

Eje temático

Transparencia, corrupción y rendición de cuentas

Na avaliação da educação brasileira, ‘cada um no seu quadrado’:

O risco do ativismo dos Tribunais de Contas em áreas fora das suas competências

César Luciano Filomena

cesarlucianofilomena@gmail.com

filomena@portoweb.com.br

cfilomena@tce.rs.gov.br

Centro Universitário Metodista IPA

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS)

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Lationamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), e coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP) organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019.

RESUMO

O trecho do sucesso 'Dança do Quadrado' de Arcoverde é pertinente quando a discussão dos limites de competências das instituições de *accountability* horizontal. Nos Tribunais de Contas do Brasil (TCs) há uma tendência recente ao incremento das suas competências típicas, em áreas onde não detêm *know-how*, como na educação. Nesse trabalho três ações do TC do Rio Grande do Sul na educação são analisadas no tocante a critérios de apropriação técnica sobre a especialidade, justeza dos dados e conteúdo político latente nos resultados apresentados: Radiografia da Educação Infantil, auditoria na educação em Porto Alegre e acompanhamento do PNE no Estado.

Palavras-chave: *accountability*, competência, educação, PNE, Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

César Luciano Filomena¹

1. Introdução

“Ado, aado [...] cada um no seu quadrado” é um trecho da música de estilo *funk* Dança do Quadrado, que fez sucesso na interpretação de Sharon Acyoli Arcoverde no ano de 2007. A alusão é ilustrativa, provocativa e pertinente quando a discussão em pauta trata dos limites de competências das instituições especializadas de *accountability*² horizontal.

Os Tribunais de Contas (TCs) são órgãos especializados nessa *accountability* no Brasil. Em regra, são indispensáveis nas garantias de qualidade da democracia no mundo e no Brasil (*vide* Diamond & Morlino, 2005; Menezes, 2015). Os TCs dispõem de

¹ Doutor em Ciência Política (UFRGS) e Mestre em Ciências Sociais (PUCRS). Engenheiro Civil e Bacharel em Ciências Sociais. Auditor do TCE-RS. Professor do Centro Universitário Metodista IPA. Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4250730U2>. Último acesso em 20/06/2019.

² *Accountability* divide-se em vertical e horizontal. Vertical, quando originada de ações de controle realizadas individual ou coletivamente por setores externos à estrutura estatal sobre aqueles que ocupam posições em instituições do Estado (eleitos ou não). Sua forma mais popular é a eleição. Já a horizontal se relaciona a existência de agências ou órgãos estatais que têm o direito e o poder legal para realizar ações de controle sobre outras esferas de governo (O'Donnell, 1998).

competência jurisdicional para o controle externo³ quando o tema envolve recursos públicos dos entes federados da União, dos Estados e dos municípios (Filomena, 2016). Como determina a Constituição da Federal, cabem aos TCs realizar auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial na administração pública, incluindo aplicação de recursos em políticas públicas e programas governamentais (Brasil, 1988). Porém, é preciso saber o que de fato compete aos TCs analisar.

Extrapolando suas competências, principalmente em temas nos quais os TCs não têm *know-how*, uma ação institucional mal interpretada pode ser caracterizada ativismo de órgãos de controle externo, com impactos na sociedade política. Esses limites serão sempre dilemas, mas estudá-los importa. A decisão de 2016 dos TCs acompanharem o cumprimento das metas do Plano Nacional da Educação (2014 a 2024) – PNE, cujas competências legais são dos órgãos da educação, reforça a necessidade de aprofundamento sobre esses dilemas.

Nesse trabalho, o caso analisado é o das ações em curso pelo TC do Rio Grande do Sul (TCE-RS) para acompanhar o cumprimento do PNE no estado e nos 497 (quatrocentos e noventa e sete) municípios sob sua jurisdição. Tem como objetivo avaliar qualitativamente se os limites de competências do TC mantiveram-se no ‘seu quadrado’ em três ações: (1) a da Radiografia da Educação Infantil; (2) a da auditoria operacional feita na rede municipal de educação de Porto Alegre; e (3) da aplicação de um instrumento, na forma de questionário, aos municípios jurisdicionados em substituição aos procedimentos de auditoria *in loco* para informar o cumprimento ou não das metas do PNE.

Na seção subsequente faz-se uma breve exposição das competências dos TCs, limites e riscos. Em seguida, na seção três, os aspectos que orientam as bases da educação e a intervenção dos TCs nessa área são debatidos. Na seção quatro as ações antes referidas são apresentadas e avaliadas apontam-se acertos e equívocos

³ A referência a controle externo é uma distinção em relação aos órgãos de controle interno como controladorias, ouvidorias e sindicâncias: estes vinculados ao Executivo. No caso brasileiro a Controladoria Geral da União cumpre com esse papel (CGU). O controle externo no Brasil, em geral com ação *ex post*, é, em regra, independente. Tem autonomia na sua ação de jurisdição e de avaliação. Em alguns casos pelo mundo os TCs mantêm vínculos com o Poder Legislativo, em outros, como no caso brasileiro são mais autônomos.

no tocante os limites de competência do TCE-RS segundo critérios de (a) apropriação técnica sobre a especialidade, (b) justeza dos dados e (c) conteúdo político latente nos resultados apresentados. Ao final, são propostas melhorias para as ações, sugerindo parcerias com órgãos especializados para que o TCE-RS se qualifique nas áreas, como da educação, no que lhe compete.

2. Competências, limites e riscos

Por mais técnicos que sejam, por mais distantes que pareçam estar do dia a dia da cidadania, os TCs são órgão fundamentais na garantia da qualidade da democracia (Menezes, 2015). Para além das questões minimalistas democráticas que envolvem assegurar eleições livres, somam-se a liberdade de imprensa, a igualdade política, a transparência, a legalidade e a legitimidade das instituições, considerando governos sensíveis às demandas dos governados.

No tocante à qualidade da democracia, além das condições anteriores, no regime democrático são exigidos para as políticas públicas resultados, conteúdo e regularidade de procedimentos (Diamond & Morlino, 2004). Garantir a regularidade de procedimentos de atos administrativos públicos e da execução dos orçamentos públicos são as atribuições institucionais dos TCs. Alinha-se à tendência mundial de fortalecimento das instituições especializadas de *accountability* no tocante à transparência e controle dos atos dos agentes e funcionários públicos (*vide* Menezes, 2015).

Mesmo que conste no texto constitucional que os TCs são órgãos auxiliares dos Poderes Legislativos, de fato não são. A eles cabe autonomia financeira e orçamentária e independência na ação de controle dos recursos públicos. Emitem pareceres sobre contas dos titulares dos poderes executivos (contas de governo), avaliadas pelos mandatários no Poder Legislativo competente⁴, mas também julgam, na qualidade de autoridade legal administrativa máxima, a regularidade dos atos de gestão dos demais

⁴ Emitem pareceres no processo de julgamento político das contas de governo dos titulares do Poder Executivo (da União, dos Estados e municipal), enviando a decisão para o Congresso Nacional (bicameral – Senado e Câmara dos Deputados) e para as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais de vereadores – as duas últimas, unicamerais.

administradores e responsáveis por valores e bens públicos, incluído os do Legislativo e os membros do Judiciário, do Ministério Público e Defensorias Públicas (Filomena, 2016).

Numa apertada síntese, o sistema de controle externo brasileiro é composto pelo Tribunal de Contas da União (TCU), mais 26 (vinte e seis) TCs estaduais, o TC do Distrito Federal, os 4 (quatro) TCs de municípios (Bahia, Ceará, Goiás e Pará) e os TCs dos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro. Nas unidades subnacionais (Estados e municípios), 22 (vinte e dois) TCs estaduais exercem com exclusividade o controle externo e a autoridade de julgamento das contas de gestão estaduais e municipais (de atos de gestão) do Executivo (incluindo suas autarquias e empresas com participação dos entes federados subnacionais) e dos responsáveis pela gestão dos Legislativos e Judiciário locais, como antes comentado: o TCE-RS é um desses 22.

No Brasil, os TCs notabilizaram-se após a edição da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF – (Brasil, 2000). Essa lei, que contém exigências restritivas para incrementos de endividamento e de gastos públicos foi um evento de redirecionamento das ações dos órgãos de controle: um *timing*, na perspectiva de Pierson (2000; 2004) que alterou os rumos da trajetória desses órgãos de controle administrativo. Com ela, os pareceres e os julgamentos das contas dos administradores, antes praticamente protocolares, passaram a ter um caráter objetivo, com critérios definidos para responsabilização dos administradores públicos nas contas de governo. A *accountability* horizontal passou a ter relevância nas análises feitas pelos TCs.

Desde a edição da LRF e, em período mais recente, desde a padronização de procedimentos e de análises se tornou a regra entre TCs. Essa padronização teve a colaboração da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e do Instituto Ruy Barbosa (IRB). Incluiu a obrigatoriedade de uma contemporânea política de controle para que esta se traduzisse no modo de fazer

auditoria (incluindo a adesão às Normas Internacionais da Intosai⁵), de instituição de Ministérios Públicos exclusivos (MPCs⁶) e de procedimentos de julgamento.

Assim, mesmo que os TCs no Brasil pareçam se estruturar como o Poder Judiciário, são órgãos, na essência, administrativos. Há um processual padrão com três funções. A primeira se origina na auditoria e é exercida por auditores públicos. Seus relatórios orientam todas as demais etapas dos processos, tanto de contas de governo e como de gestão, que não se restringem a apenas essas duas modalidades. Também há inspeções específicas focadas em aspectos de conformidade às leis ou operacionais nas políticas públicas, nos contratos e temas especiais. Isso aumentou significativamente a atuação dos tribunais de contas no *ex ante*⁷, de forma a prevenir os problemas, e não limitando-os ao *ex post*, quando as falhas e os problemas já ocorreram, como é típico para a atuação do controle externo. A todos os tipos de auditorias descritos são dados direitos aos responsáveis pelos recursos públicos produzirem o contraditório (suas versões) quanto às irregularidades encontradas: nesse aspecto, uma aproximação com o rito judicial.

Como segunda função, os MPCs fazem suas promoções junto aos processos administrativos, resguardando os preceitos constitucionais e sugerindo penalidades. Por fim, como terceira e última função, em julgamento ou decisão colegiada, os ministros (TCU) ou conselheiros (demais TCs) decretam a sentença administrativa. Desse modo, justificam-se pela análise especializada da regularidade de procedimentos de atos administrativos públicos e pela responsabilização dos gestores por irregularidades (pela *accountability* horizontal), condição necessária para a qualidade da democracia (Menezes, 2015).

Trabalhos recentes como de Melo et.al. (2009) e Da Ros (2014) demonstram que tribunais de contas mais ativos no sentido da responsabilização dos administradores foram àqueles localizados em estados onde existiu ou existe um ambiente de maior competição nas eleições, portanto, maior circulação das elites

⁵ Normas Internacionais da Intosai - Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – são normas de promoção de procedimentos-padrão para auditorias públicas.

⁶ No Brasil há Ministérios Públicos especializados na área do direito administrativo - MPCs, independentes na sua ação, mas integrados aos TCs. Cabe a eles a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos direitos sociais e interesses sociais em matéria administrativa.

⁷ *Ex ante* significa antes do fato ocorrido, o que permite atuação preventiva do órgão de controle externo.

políticas locais na indicação dos membros. Ainda, trabalhos como de Laureano et.al. (2016), para o caso do Rio Grande do Sul, e Hidalgo et.al. (2016) demonstram que há divergências consideráveis entre o que propõe a auditoria para o julgamento da LRF e a linha decisória dos conselheiros, na medida em que evitam responsabilizar os gestores públicos pelo descumprimento dessa lei.

Numa recente reorientação de foco para suas atribuições, os TCs, através da Atricon e IRB, propuseram um incremento às suas ações. Este se fundamenta num esforço que vai além do prevenir com o *ex ante*, e que avança para o protocolo do conteúdo das políticas públicas, seus resultados e impactos: atribuições possíveis ao TCs, mas que se inserem na seara da *accountability* vertical e do juízo político. Assumem, como será debatido para o tema da educação, o risco de transbordar os limites das suas competências, aderindo a uma prática ativista de controle. Com ela, e diante da autoridade e da legitimidade que possuem, mesmo com cognições restritas, podem incomodar aos agentes políticos em situação nas quais as atribuições são exclusivas destes, na medida em que são responsáveis pelas políticas públicas e por elas respondem. Foi o que ocorreu na Argentina com a Auditoria General de la Nación (AGU), cuja resposta da classe política acabou transformado esta agência em um órgão meramente consultivo para o Legislativo (*vide* Pessanha, 2010).

3. TCs na educação

A *expertise* da ação de controle dos TCs é sobre o orçamento e seus gastos. É razoável que em auditorias os conceitos do campo econômico definam as práticas e padrões de análise. No entanto, nem sempre esses conceitos são imediatamente exportados para outras áreas. Em algumas, os TCs não dispõem de conhecimentos suficientes para avaliação de políticas. A área da educação talvez seja uma delas, em especial quanto a educação básica.

A educação básica comporta três níveis no Brasil: educação infantil para crianças de até 5 anos (dividida em creche e pré-escola), ensino fundamental, para alunos de 6 a 14 anos, com nove anos de duração (1º ao 9º anos), e ensino médio para alunos entre 15 e 17 anos, com três anos de duração (1º ao 3º anos).

Constitucionalmente, cabe aos entes federados locais a responsabilidade sobre a educação infantil e ensino fundamental; aos Estados, o ensino médio.

O Plano Nacional de Educação – PNE é o instituto legal que regula, através de metas plurianuais, o desenvolvimento da educação básica do país. Sua versão atualizada na Lei Federal nº 13.005 de 2014 propõem 20 metas para cumprimento até o ano de 2024 (Brasil, 2014). Nele constam como diretrizes:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (Brasil, 2014).

Dentre as diretrizes, o inciso IX do art. 2º reputa a necessidade de mais investimentos pelo poder público: mais valorização dos profissionais da educação, mais remuneração. Em seguida, no art. 5º, o PNE indica as instituições responsáveis pelo

monitoramento do plano e pela avaliação deste⁸. Dentre elas, não constam os TCs. Mesmo assim, numa leitura interpretativa do art. 59 da LRF incumbem-se como corresponsáveis pelo monitoramento:

Com inspiração no citado dispositivo, propõe-se que os Tribunais de Contas, baseados no sistema de acompanhamento e avaliação que será construído em relação a cada uma das Metas exigidas no PNE, emitam alertas aos respectivos Estados e Municípios em situação de risco de não atingimento¹⁶ dos percentuais e prazos da Lei Federal nº 13.005/2014. (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil [Atricon], 2016a, p. 30).

Ou seja, com limitada previsão legal, os TCs, por iniciativa da Atricon (associação corporativa de ministros e conselheiros de contas), decidiram adentrar ao campo da educação pelo acompanhamento das metas do PNE. Para tanto, montaram um instrumento de avaliação baseado em um questionário e na proposição de um *software* para emitir alertas e acompanhar nos municípios o atingimento ou não das metas do PNE. Porém, no tocante ao TCE-RS, essa atribuição de acompanhamento consta em lei estadual (Rio Grande do Sul, 2015). No Plano Estadual de Educação – PEE - do Estado do Rio Grande do Sul, especificamente na meta 19 da lei no item 19.9 consta:

19.9. Fortalecer, acompanhar e consolidar a autonomia, a estrutura e o funcionamento dos CMEs, construindo banco de dados com atualização sistemática inclusive com a divulgação das atribuições, agendamentos de discussões e plenárias, com responsabilidade da UNCME-RS, em regime de colaboração com CEE, Undime e

⁸ São responsáveis pela avaliação e monitoramento do PNE: Ministério da Educação - MEC; Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Conselho Nacional de Educação – CNE; e Fórum Nacional de Educação.

Seduc, semestralmente, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado – TCE/RS –; (Rio Grande do Sul, 2015).

Ou seja, compete ao TCE-RS organizar o banco de dados para assessorar os Conselhos Municipais da Educação (CMEs), para que estes avaliem o cumprimento ou não das metas. Algo, que corrobora com as iniciativas do TCE-RS de ações de trabalho. Mas, o interesse do tema da educação numa abordagem econômica não se encerra nas ações institucionais.

Há um conjunto de trabalhos acadêmicos dirigidos para ajustar a relação entre orçamento e gastos com a educação. Nacionalmente, sem vínculos com os TCs, trabalhos como de Alves (2012) ajudam a planejar a alocação de recursos na educação básica. No Rio Grande do Sul, pesquisas como as de Panassol (2018) e de Hansen (2019), ambos auditores do TCE-RS, permitem passos mais robustos para uma leitura crítica sobre análises da educação nos municípios e no estado. Vale o mesmo para Rocha (2018), também auditora do TCE-RS, com o acompanhamento do desenvolvimento da educação infantil e as potenciais perdas de receitas dos municípios por transferirem recursos para prestação deste serviço para entidades que não atendem às exigências do Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação⁹.

Situando os TCs na relação destes com a educação, o passo seguinte é o da análise das três ações do TCE-RS propostas para esse trabalho.

4. Ações do TCE-RS para a educação

Até agora, o esforço empreendido foi o de apresentar as competências do TCs e das interfaces destas instituições de controle externo com o tema educação, com foco na educação básica. Nessa seção, três casos são analisados: (1) a da Radiografia da Educação Infantil; (2) a da auditoria operacional feita na rede municipal de educação de Porto Alegre; e (3) da aplicação de um instrumento, na forma de questionário, aos

⁹ Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Brasil, 2015).

municípios jurisdicionados em substituição aos procedimentos de auditoria *in loco* para informar o cumprimento ou não das metas do PNE.

Radiografia da Educação Infantil

A Análise da educação infantil é um trabalho de longo curso no TCE-RS. Seus indicadores já são consolidados e fazem parte dos relatórios contas de governos dos prefeitos municipais. Iniciado em 2008, a partir de 2010 começou a ser publicado com a denominação de Radiografia da Educação Infantil do Rio Grande do Sul, cujos dados contidos nas suas informações têm sido incrementados paulatinamente.

Apresentava como objetivo, e ainda se assenta nele, ser um instrumento útil para o planejamento dos municípios no atendimento das demandas da educação infantil. Também, ser um instrumento de orientação para a aplicação de recursos na educação infantil.

Segundo Rocha (2018), nessa ação o TCE-RS lançou mão de audiências públicas para incorporar melhorias ao trabalho. No ano de 2012, recebeu contribuições da Coordenação Geral da Educação Infantil do Ministério da Educação, da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e outros órgãos educacionais para melhorias dos dados abordados.

Desde 2013, individualizando por municípios, foram agregadas informações relativas às receitas originárias do Fundeb e municipais, da situação socioeconômica dos munícipes e de residentes em áreas urbanas. Também, dados extraídos do Censo Escolar/Inep¹⁰ relativas à evolução das matrículas em creche e pré-escola, incluindo a da quantidade vagas a ser criada para o atendimento da meta 1 do PNE (Brasil, 2014).

Pela informação que traz, o Radiografia agregou parceiros como o Ministério Público do Estado e a Federação das Associações dos Municípios do Estado (FAMURS). Seus resultados são significativos. De 2008 a 2016, segundo Rocha (2018), os números de matrículas nas creches e na pré-escola no Rio Grande do Sul foram incrementados em 91,05% e em 47,82%, respectivamente; o número de municípios sem creche, caiu 81,51%.

¹⁰ Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep.

Ainda há desafios a vencer, mas o Radiografia foi legitimado no Rio Grande do Sul. Há apropriação técnica sobre análise especializada feita. Seus dados são ajustados e reconhecidos pelos munícipes e pelo governo e o conteúdo político da informação é positivo.

Auditoria na rede municipal de educação de Porto Alegre

Outra ação destacada é a da auditoria feita pelo TCE-RS na rede municipal de educação de Porto Alegre nos exercícios de 2015 e de 2016 (TCE-RS, 2016). Numa apertada síntese, foi um esforço por parte da auditoria de contas de Porto Alegre para construção de indicadores para avaliação da eficiência e da eficácia nos gastos. Sua conclusão foi que em Porto Alegre os gastos com a educação são superiores aos resultados obtidos. Em suma, os gastos em educação em Porto Alegre, segundo o trabalho, são feitos sem eficiência e com baixa eficácia. Os docentes do ensino fundamental do município (servidores públicos), segundo a 'cientificidade dos dados', conforme constatação do relatório ganham mais do que produzem em relação às avaliações de desempenho constatadas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e na Avaliação Nacional da Educação (ANA).

Ato contínuo à apresentação dos resultados em dezembro de 2016, o prefeito e os gestores da educação no município começaram um processo de diminuição dos gastos com a educação, através da redução das horas de professores para reuniões pedagógicas, para acompanhamento dos docentes de refeições feitas pelos alunos nas escolas¹¹ e, dentre outras, para preparação de aula extraclasse. Isso abriu caminho para experiências de terceirização das atividades pedagógicas nas escolas públicas que hoje estão em curso em Porto Alegre.

Os setores de pesquisa da educação, professores da rede municipal e outros interessados na rede municipal reagiram. Criticaram a visão epistemológica economicista adotada no trabalho (*vide* Barcellos, 2017). Também, a precariedade das

¹¹ Há muitos alunos na rede municipal de Porto Alegre em situação de vulnerabilidade social. Como processo educativo, os professores da rede acompanhavam os alunos nas refeições para ensiná-los a ter postura durante esse momento na escola. Para muitos alunos da rede municipal as refeições na escola são as únicas feitas no dia. Nessa tarefa, professores se alimentavam com os alunos e recebiam como hora trabalhada.

fontes, como a do uso do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos – SIOPE, ao invés de auditarem se os dados informados estavam de acordo com os da execução orçamentária. O relatório teve um efeito ‘incendiário’ na sociedade política de Porto Alegre.

Sobre este trabalho do TCE-RS, é importante esclarecer que ele não dispõe de uma análise pedagógica apurada: não era este o objetivo do trabalho. Não houve uma preocupação em debater com especialistas da área previamente, em sopesar perspectivas contraditórias da área da educação. A ideia era aferir se gastos e resultados eram compatíveis. Isto foi feito?

A resposta é não. Sem auditar os dados do SIOPE e utilizá-los, a auditoria os validou sem analisá-los quanto à autenticidade. Os indicativos de que os dados lançados no SIOPE não condizem com a execução orçamentária do município de Porto Alegre são robustas. Uma auditoria de contas não pode falhar naquilo que é sua atribuição institucional principal: avaliar os gastos e a veracidade dos lançamentos.

O mais grave de tudo, porém, é que tampouco houve uma preocupação em relativizar os resultados tendo em vista as condições e contextos que circundam os alunos que frequentam a rede municipal de Porto Alegre. Panassol (2018) traz no seu trabalho indícios consistentes de que os gastos com educação não são bons preditores da qualidade da educação. Segundo ele, condições familiares e do meio onde se localizam as escolas importam mais que o desempenho dos professores pra explicar o desempenho educacional.

Ora, escolas localizadas em bairros como Mário Quintana, Safira, Rubem Berta, Vila Pinto, dentre outras, atendidos pela rede municipal, estão em zonas conflagradas pelo tráfico de entorpecentes. Essa situação impede a presença regular dos alunos e, também, de professores. A violência do meio não pode ser desconsiderada ou relativizada como foi feito no Relatório em questão. Isto é um erro grave.

Outros equívocos poderiam ser arrolados para caso, como o cruzamento de dados com períodos com lapsos temporais, mas as limitações do Relatório são muitas. O trabalho em análise não dispõe de um lastro técnico adequado, os dados não são confiáveis (no mínimo contestáveis) e impactaram gerando conflitos na sociedade política local.

Análise do PNE nos municípios do Rio Grande do Sul

Ao contrário dos trabalhos anteriores, essa ação é incipiente. Segue precauções adotadas no Radiografia da Educação Infantil e está lastreada por lei estadual. Seus objetivos são ambiciosos, mas não parecem atentar contra a estimada isenção analítica dos TCs. A forma de apresentação dos resultados é bastante promissora. Dentre as precauções, encontra-se a previsão de auditoria nos dados do SIOPE lançado pelos municípios.

A crítica, por enquanto, restringe-se à forma de obtenção dos dados: o envio de um questionário aos municípios jurisdicionados, ao invés do uso de auditorias *in loco*. A observação se vale da própria atribuição institucional dos TCs, para os quais a requisição de informações é uma obrigação de cumprimento pelos jurisdicionados. Desse modo, talvez seja mais eficaz incorporar a obtenção dos dados aos itens obrigatórios a auditar em campo (*in loco*).

Aparentemente, nessa ação há razoáveis apreços à técnica, mas a qualidade dos dados só poderá ser aferida quanto à confiabilidade *a posteriori*. Estima-se, que a qualidade da informação produzida se alinhe ao que foi produzido na Radiografia da Educação Infantil.

5. Conclusões

Com a análise dos 3 (três) casos, parece que ao TCE-RS adentrar na competência de outros assume o risco de fazer inadequadamente o que não lhe diz respeito, ao invés executar bem o que lhe compete. É preciso adotar uma postura de precaução, algo que não foi observado no caso da auditoria de Porto Alegre, mas esta ocorreu para o Radiografia. Parcimônia no ativismo do controle, portanto, é uma boa medida para as ações.

Retomando Pessanha (2010), exemplos de da AGU na Argentina devem servir de exemplo para os TCs do que não se deve fazer. O que não quer dizer que não se possa avançar sobre outras áreas. Porém, soluções a procuras de problemas não

servem para os trabalhos dos TCs. Menos certezas, mais dúvidas enriquece o aprendizado. Procurar aprender é ajustar equívocos é mais importante que comprovar teses ontológicas. Logo, parcerias com instituições especializadas podem ajudar a evitar equívocos.

Referências bibliográficas

- Alves, Thiago (2012). *Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade: uma aplicação a municípios de Goiás*. Tese de doutoramento não-publicada, Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade do Estado de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil.
- Barcellos, Jorge (2017). *O tribunal de contas e a educação municipal: reflexões sobre o documento “Avaliação da eficiência e eficácia da rede municipal de ensino fundamental de Porto Alegre” do TCE/RS*. Porto Alegre: Editora Fi.
- Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil [Atricon] (2016). *Metas do Plano Nacional da Educação (PNE): relatório final grupo de trabalho Atricon/IRB*. Cuiabá: Atricon; IRB.
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e alterações*. Brasília-DF: Congresso Nacional.
- Brasil (2000). *Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000: Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília-DF: Congresso Nacional.
- Brasil (2007). *Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007: Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB*. Brasília-DF: Congresso Nacional.
- Brasil (2014). *Lei Federal nº 13.005 de 2014: Plano Nacional de Educação – PNE*. Brasília-DF: Congresso Nacional.
- Da Ros, Luciano (2014). *Mayors in the Dock: Judicial Responses to Local Corruption in Brazil*. Tese de doutoramento não-publicada, University of Illinois at Chicago (UIC), Chicago, U.S.A.
- Diamond, Larry, & Morlino, Leonard (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Filomena, C. L. (2016). Trajetória das instituições de accountability: uma comparação do sistema de auditorias de contas públicas da República Federativa do Brasil com o da República Argentina. *XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario*, Rosario, Argentina.
- Hansen, J. L. G. (2019). *Análise da educação infantil pública municipal do Estado do Rio Grande do Sul*. Trabalho de conclusão de curso de graduação, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil.
- Hidalgo, Daniel F., Canello, J., & Lima-de-Oliveira (2016). Can politicians police themselves? Natural experimental evidence from Brazil's Audit Courts. *Comparative Political Studies*, Vol. 49(13), 1739–1773.
- Laureano, R. V et. al. (2016). Análise de conteúdo das divergências entre as conclusões dos auditores públicos e as decisões do TCE-RS em relação à LRF. X Congresso ANPCONT. Ribeirão Preto, jun. 2016. Disponível em: <http://congressos.anpcont.org.br/x/anais/files/2016-05/cpt294.pdf>. Último acesso em: 25/07/2016.
- Melo, Marcus A, Pereira, Carlos, Figueiredo, Carlos M (2009). Political and institutional checks on corruption: explaining the performance of Brazilian Audit Institutions. *Comparative Political Studies*, Vol. 42, n. 9, 1217-1244.
- Menezes, Monique (2015). La expansión del control externo en Brasil: el Tribunal de Cuentas de la Unión. *Desacatos: Revista de Ciências Sociais*, n. 49, 64-81.

O'Donnell, Guillermo (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 44.

Panassol, Paulo E. (2018). *Gastos educacionais e desempenho escolar em municípios do Rio Grande do Sul*. Dissertação de mestrado não-publicada. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil.

Pessanha, Charles (2010). Fiscalização e controle: o Poder Legislativo na Argentina e no Brasil Contemporâneos. (Axe VIII, Symposium 30). Independencias - Dependencias - Interdependencias, *VI Congreso CEISAL 2010*, Toulouse, France.

Pierson, Paul (2004). *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.

Pierson, Paul (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, v.94, n.2, 251–267.

Rio Grande do Sul (2014). *Lei nº 14.705, de 25 de junho de 2015: Plano Estadual de Educação – PEE*. Porto Alegre: Assembleia legislativa do Rio Grande do Sul.

Rocha, Debora. B. (2018). O papel dos tribunais de contas no incentivo ao planejamento de políticas públicas. In: Coimbra (org.) *Os avanços dos tribunais de contas nos 30 anos da Constituição Federal*. Porto Velho: TCE-RO.

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul [TCE-RS] (2016). *Avaliação da eficiência e da eficácia da rede municipal de ensino fundamental de Porto Alegre*. Porto Alegre: TCE-RS.