



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO NA
AMAZÔNIA

LARISSA CRISTINA FAGUNDES DA ROSA E SILVA

**FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS: CONSTRUÇÃO DO
REFERENCIAL DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**

BELÉM – PA
2023

LARISSA CRISTINA FAGUNDES DA ROSA E SILVA

**FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS: CONSTRUÇÃO DO
REFERENCIAL DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia PPGDDA, do Instituto de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento na Amazônia.

Linha de pesquisa: Regulação e negócios públicos-privados na Amazônia.

Orientadora: Professora Doutora Eliana Maria de Souza Franco Teixeira

BELÉM - PA
2023

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

R788f Rosa E Silva, Larissa Cristina Fagundes da.
Fiscalização de políticas educacionais : construção do
Referencial de avaliação de políticas públicas do Tribunal de
Contas do Estado do Pará / Larissa Cristina Fagundes da Rosa E
Silva. — 2023.
135 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^ª. Dra. Eliana Maria de Souza Franco
Teixeira

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em
Direito e Desenvolvimento na Amazônia, Belém, 2023.

1. Tribunais de Contas. 2. Fiscalização. 3. Políticas
Públicas. 4. Educação. I. Título.

CDD 340

LARISSA CRISTINA FAGUNDES DA ROSA E SILVA

**FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS: CONSTRUÇÃO DO
REFERENCIAL DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia PPGDDA, do Instituto de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento na Amazônia.
Linha de pesquisa: Regulação e negócios públicos-privados na Amazônia.

Data da Avaliação: ___/___/_____

Conceito: _____

Banca Examinadora:

Profª Dra. Eliana Maria de Souza Franco Teixeira
(Orientadora PPGDDA/ICJ/UFPA)

Profª Dra.
(Membro PPGDDA/ICJ/UFPA)

Profª Dra.
(Membro PPGDDA/ICJ/UFPA)

BELÉM - PA
2023

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que pela sua infinita graça me permitiu iniciar e concluir este trabalho, sustentando-me nas dificuldades; A Nossa Senhora, mãe de Deus, que me auxilia sempre; e a São Josemaria Escrivá, que me auxilia a enxergar o trabalho profissional como instrumento de santificação.

Aos meus professores da Universidade Federal do Pará e, especialmente, a minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Eliana Maria de Souza Franco Teixeira, que me orientou com maestria na realização desta pesquisa e me incentivou a continuar e a fazer o melhor que eu pudesse em cada etapa.

Agradeço ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, pela oportunidade de ingressar no Mestrado e por todo o apoio conferido ao longo e na finalização deste trabalho, o qual espero que possa ser útil a todos os que compõem tal egrégia instituição.

Aos meus pais e família por me auxiliarem e festejarem comigo cada pequena conquista ao longo do caminho até a conclusão deste projeto.

Agradeço especialmente ao meu marido, Edilson José da Rosa e Silva Júnior, sem o qual este trabalho não teria sido possível. Ele me incentivou a ingressar no Mestrado e durante toda a jornada que agora se finda, foi meu maior apoio inúmeras vezes quando pensei em desistir, foi babá, cozinheiro, motorista, cerimonialista, parteiro do segundo filho, e tudo o mais que fosse necessário para que esta Dissertação continuasse a ser produzida.

Agradeço a minha rede de apoio: meus sogros, Sra. Marineide e Sr. Edilson; minha vó, Maria Helena; mãe, Ana Lucia; pai, Divino Fagundes; minhas irmãs, Nathália e Beatriz; cunhada, Juliana; Tias Andrea e Ivoneide Vieira, que me auxiliaram cuidando dos meus meninos enquanto eu realizava este trabalho.

Aos meus filhos, João Bosco (2021) e José Guilherme (2023), nascidos durante os dois anos do Mestrado, que me ensinaram a importância da organização, da disciplina e a amar incondicionalmente.

RESUMO

Os Tribunais de Contas brasileiros atuam como guardiões da responsabilidade fiscal e desempenham papel primordial na fiscalização da implementação de políticas públicas, contribuindo para prevenir o desperdício de dinheiro público e para que tais políticas adotadas pelo Estado alcancem suas finalidades. A atuação Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) se concentra no exame da legalidade das prestações de contas de gestão dos administradores públicos, com uma pequena parcela de fiscalizações com o objetivo de verificar a execução das políticas públicas adotadas por seus jurisdicionados. Nesse contexto, em 2019, a INTOSAI expediu o GUID 9020, que reúne as mais recentes orientações acerca da Avaliação de Políticas Públicas realizada pelo controle externo. A partir disso, atualmente os Tribunais de Contas possuem o desafio de ultrapassar a fronteira de órgãos que apenas fiscalizam a aplicação de recursos públicos para órgãos que também auxiliam os gestores públicos, por meio da Avaliação de Políticas Públicas, que permite verificar se uma política pública deve continuar ou ser extinta. Considerando necessidade de consolidação de uma metodologia específica para fiscalização de políticas públicas, a exemplo do Referencial para Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020), indaga-se: De que modo o TCE-PA pode construir o seu referencial de avaliação de políticas públicas e ultrapassar essa nova fronteira? Para responder a essa pergunta, e considerando as especificidades de cada área temática, optou-se por trabalhar com informações relativas às fiscalizações de políticas educacionais. Logo, objetivo geral desta pesquisa é identificar de que forma o TCE-PA realiza a fiscalização de políticas públicas educacionais e verificar as boas práticas dos seguintes Tribunais de Contas: TCU, TCM-PA, TCE-MG, TCE-RS, e do Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), no período de 2018 a 2022 (primeiro semestre). A metodologia utilizada foi: pesquisa bibliográfica e documental, utilizando como base o Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020) e o GUID 9020 (INTOSAI, 2019), com o levantamento dos principais conceitos acerca das questões investigadas, a consulta ao relatório das atividades do CTE-IRB (2018/2021) e o envio de questionário eletrônico semiestruturado, através dos canais das Ouvidorias disponibilizados nos sites dos Tribunais de Contas selecionados. Após a compilação dos resultados, foi elaborada a minuta do Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCE-PA. Como intervenção, foi realizada a apresentação dos resultados da pesquisa e do produto aos servidores do TCE-PA, por meio de seminário.

Palavras-chave: Tribunais de Contas. Fiscalização. Políticas públicas. Educação.

ABSTRACT

The Brazilian Courts of Auditors act as guardians of fiscal responsibility and play a key role in overseeing the implementation of public policies, helping to prevent the waste of public money and for such policies adopted by the State to achieve their purposes. The work of the Court of Auditors of the State of Pará (TCE-PA) focuses on examining the legality of the rendering of public administrators auditions, with a small portion of inspections with the objective of verifying the execution of public policies adopted by their jurisdictions. In this context, in 2019, INTOSAI issued GUID 9020, which delivers the latest guidelines on the Evaluation of Public Policies carried out by external control. From this, the Courts of Accounts currently have the challenge of overcoming the border of bodies that only supervise the application of public resources to bodies that also help public managers, through the Evaluation of Public Policies, which allows verifying whether a public policy must continue or be extinguished. Considering the need to consolidate a specific methodology for the oversight of public policies, such as the Benchmark for Public Policy Control (TCU, 2020), the question is: How can the TCE-PA build its benchmark for evaluating public policies and cross this new frontier? To answer this question, and considering the specificities of each thematic area, it was decided to work with information related to educational policy inspections. Therefore, the general objective of this research is to identify how the TCE-PA carries out the inspection of educational public policies and to verify the good practices of the following Courts of Accounts: TCU, TCM-PA, TCE-MG, TCE-RS, and the Committee Education Technician at the Rui Barbosa Institute (CTE-IRB), from 2018 to 2022 (first semester). The methodology used was bibliographical and documental research, based on the Public Policy Control Framework (TCU, 2020) and the GUID 9020 (INTOSAI, 2019), with a survey of the main concepts regarding the investigated issues, consultation of the report of the activities of the CTE-IRB (2018/2021) and the sending of a semi-structured electronic questionnaire, through the Ombudsman channels available on the websites of the selected Audit Courts. After compiling the results, a draft of the TCE-PA Public Policy Assessment Benchmark was drawn up. As an intervention, the results of the research and the product were presented to the TCE-PA servers, through a seminar.

Keywords: Courts of Auditors. Inspection. Public Policy. Education

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Critérios da Auditoria Operacional e da Avaliação de Políticas Públicas.....	29
Figura 2 - Ciclo de Políticas Públicas.....	32
Figura 3 - Blocos de Análise do Ciclo de Políticas Públicas.....	85
Figura 4 - Etapas da Pesquisa de Avaliação.....	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Respostas ao Questionário (TCE-PA)	49
Quadro 2 - Projetos e Ações do CTE-IRB - 2018/2021.....	68
Quadro 3 - Boas práticas dos Tribunais selecionados e do CTE-IRB.....	79
Quadro 4 - Exemplos de onde encontrar dados educacionais.....	83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Critérios de análise no projeto "Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental"	72
--	----

LISTA DE SIGLAS

ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CAE	Controladoria de Assuntos Estratégicos
CCG	Controladoria de Contas e Gestão
CFRB	Constituição da República Federativa do Brasil
CGU	Controladoria Geral da União
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPTC	Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas
CTE-IRB	Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Avaliação da Educação Básica
IEDE	Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores)
IRB	Instituto Rui Barbosa
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores)
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAF	Plano Anual de Fiscalização

PEE	Plano Estadual de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RITCE-PA	Regimento Interno do TCE-PA
RITCU	Regimento Interno do TCU
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SECEX	Secretaria de Controle Externo
SEDUC-PA	Secretaria de Estado de Educação do Pará
TCE-MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCE-PA	Tribunal de Contas do Estado do Pará
TCM-PA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará
TCE-RS	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
2.1. Os Tribunais de Contas e suas principais funções.....	19
2.2. A Auditoria Operacional e a Avaliação de Políticas Públicas como instrumentos de fiscalização	24
2.3. Políticas Públicas: conceito e ciclo de elaboração.....	29
2.4. Avaliação de Políticas Públicas	32
3. A FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PELO TCE-PA, PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS SELECIONADOS (TCM-PA, TCE-RS, TCE-MG E TCU) E PELO CTE-IRB.....	36
3.1. Educação como política pública e os Planos de Educação.....	37
3.2. A atuação do Tribunal de Contas do Estado do Pará na fiscalização das políticas públicas educacionais.....	41
3.3. Dos resultados da pesquisa: A atuação do TCE-PA e dos Tribunais de Contas selecionados (TCM-PA, TCE-RS, TCE-MG e TCU) na fiscalização de políticas educacionais, no período de 2018 ao primeiro semestre de 2022.	46
3.3.1. Tribunal de Contas do Estado do Pará.....	48
3.3.2. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA).....	50
3.3.2.1. Das Auditorias Operacionais realizadas pelo TCM-PA e o Projeto "Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará: Etapa Marajó"	51
3.3.3. Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS)	54
3.3.3.1. Outras Fiscalizações de políticas educacionais efetuadas pelo TCE-RS	58
3.3.4. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG)	60
3.3.5. Tribunal de Contas da União (TCU)	61
3.3.5.1. Projeto Integrar	63
3.3.5.2. Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020)	65

3.4. Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB).....	66
3.4.1. Projeto "A Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental"	70
4. BOAS PRÁTICAS NA FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: MINUTA DO REFERENCIAL DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ.....	77
4.1. Análise de Dados	80
4.2. Verificação do estágio de desenvolvimento da política	83
4.3. Fases da Avaliação de Políticas Públicas	85
4.3.1. Fase 1: Planejamento da Avaliação de Políticas Públicas	87
4.3.2. Fase 2: Execução	88
4.3.3. Fase 3: Finalização e Disseminação dos Resultados	90
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94
ANEXO 1 - MINUTA DO REFERENCIAL DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TCE-PA	100
ANEXO 2 - RELATÓRIO DE INTERVENÇÃO	134

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece os direitos sociais e se compromete a fornecer serviços públicos, cuja implementação é planejada por meio de políticas públicas, para atender às demandas da sociedade.

Diversos atores trabalham na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, dentre estes destacam-se os agentes governamentais, responsáveis pela elaboração dos programas de governo, e aqueles que realizam a fiscalização da execução de tais políticas, que podem ser internos (controladorias ou auditorias dos entes públicos) ou externos (Tribunais de Contas).

Nos termos do artigo 70 da Constituição de 1988, compete aos Tribunais de Contas auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, atuando como órgãos de controle externo das contas públicas, por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes públicos.

Entre as competências dos Tribunais de Contas está a fiscalização das políticas públicas, atuando, precipuamente, por meio das auditorias operacionais, conforme autorização outorgada pela Constituição. Evidencia-se que se trata de uma atividade não exclusiva, mas singular, visto que somente os órgãos de controle podem recomendar e determinar a adoção de certas providências pelos órgãos avaliados. (SCHWANTZ; OLIVEIRA, 2019, p. 30).

Ao longo dos anos, os Tribunais de Contas passaram de verificadores da legalidade da aplicação dos recursos públicos para instituições que também acompanham a efetividade dessas aplicações. Primeiro, por meio das Auditorias Operacionais e, mais recentemente, por meio da Avaliação de Políticas Públicas.

Em 2010, o Grupo de Estudos de Políticas e Programas¹ da INTOSAI² apresentou o primeiro documento acerca da Avaliação de Políticas Públicas (Premier)³, que em 2016 foi

¹ Grupo criado em 1992 pela INTOSAI, presidido pelo Tribunal Francês, e que tem por objetivo auxiliar as Entidades Fiscalizadoras Superiores que realizam ou pretendem realizar avaliações, fornecendo-lhes ferramentas metodológicas e recomendações práticas para a implantação das avaliações (IRB, 2020b. p. 3)

² A INTOSAI é uma organização autônoma, independente e não governamental, fundada em 1953, e que atualmente congrega 195 Entidades de Fiscalização Superiores de diversos países. Os princípios fundamentais que regem a INTOSAI estão consolidados na Declaração de Lima (ISSAI 1), datada de 1977. Dentre seus objetivos encontram-se a promoção do desenvolvimento permanente e transferência de conhecimento, aperfeiçoamento da auditoria governamental de maneira global e incremento das capacidades profissionais, além de ser um norteador para as EFS em seus respectivos países para o bom controle de gastos públicos.

³ Aprovado no XX Incosai (congresso realizado pela INTOSAI), realizado em Joanesburgo (África do Sul), apresenta o conceito de avaliação, substitui o termo "avaliação de programas" por "avaliação de políticas públicas" e faz as recomendações para o planejamento de uma avaliação.

ampliado e transformado no GOV9400, que contempla as “Diretrizes para Avaliação de Políticas”, no âmbito do controle externo.

Em 2019, tais diretrizes foram ampliadas e consolidadas no GUID 9020⁴, que trouxe definições acerca das principais características da Avaliação de Políticas Públicas, o modo de proceder com as partes interessadas e a abordagem global com a qual as entidades encarregadas desta avaliação podem conduzir seus trabalhos.

Ocorre que o GUID 9020 traz apenas orientações gerais de como proceder para a realização da Avaliação de Políticas Públicas pelos órgãos de controle externo, de modo que há a necessidade de unir tais orientações à experiência cotidiana, adaptando-as à realidade de cada Tribunal de Contas, a fim de aplicá-las quando da realização da fiscalização de políticas públicas.⁵

Observando essa necessidade, em 2020, o Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu o Referencial de Controle de Políticas Públicas, que, a partir das orientações contidas no GUID 9020, estabelece uma estrutura de critérios comuns para avaliar o nível de maturidade das políticas públicas, orientando as ações de controle, a fim de contribuir para o aprimoramento do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. (TCU, 2020, p. 18).

Paralelamente a esse cenário e com o objetivo de auxiliar os Tribunais de Contas a executar seu mister constitucional, a ATRICON reúne as boas práticas efetuadas pelos Tribunais de Contas, a fim de induzi-los a replicar as ações consideradas eficazes em seus trabalhos de fiscalização.

Por conseguinte, constata-se que o Tribunal de Contas da União deu um primeiro passo em direção a essa "nova fronteira" de implementação das orientações do GUID 9020 ao emitir o Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020), enquanto outros Tribunais de Contas, como o TCE-PA, ainda analisam apenas o aspecto da legalidade dos atos dos gestores públicos na maioria das fiscalizações que realizam.

Diante disso, indaga-se: De que maneira o TCE-PA pode construir o seu referencial de avaliação de políticas públicas e ultrapassar essa nova fronteira?

Para responder a essa pergunta, optou-se por trabalhar com a hipótese de que a construção de um referencial de avaliação de políticas públicas do TCE-PA pode ser iniciada

⁴ Traduzida para o português pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e denominada de NBASP 9020.

⁵ Diversos Tribunais de Contas adotam as auditorias operacionais como ferramenta para a análise da implementação das políticas governamentais, uma vez que são recentes as novas diretrizes inscritas no GUID 9020.

por meio da pesquisa de como outros Tribunais de Contas realizam suas fiscalizações, quais instrumentos utilizam para isso e quais as boas práticas que adotam em suas atividades.

Ademais, insta acrescentar que cada área temática possui dados específicos, indicadores e peculiaridades que influenciam no planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas a elas relacionadas. A educação, por exemplo, demanda uma articulação integrada entre os entes federativos, uma vez que deve ser prestada em regime de colaboração, nos termos do artigo 211, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Logo, diante da impossibilidade de se trabalhar na investigação de todas as áreas temáticas, bem como dada a importância da educação como instrumento para a promoção da dignidade da pessoa humana, é que este tema foi escolhido para um maior aprofundamento neste trabalho.

Considerando as dificuldades enfrentadas pelo TCE-PA, bem como a necessidade de consolidação de uma metodologia específica para a avaliação de políticas públicas, o objetivo geral desta pesquisa foi identificar de que forma o TCE-PA realiza a fiscalização de políticas públicas educacionais, bem como verificar as boas práticas dos seguintes Tribunais de Contas: TCU, TCM-PA, TCE-MG, TCE-RS, e do Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB).

Os objetivos específicos são os seguintes: averiguar o papel dos Tribunais de Contas brasileiros na fiscalização de políticas públicas; identificar de que forma o TCE-PA, os tribunais selecionados (TCU, TCM-PA, TCEMG e TCE-RS) e o CTE-IRB atuam na fiscalização de políticas públicas educacionais, no período de 2018 a 2022 (primeiro semestre); consolidar as informações pesquisadas e, com fundamento nestas, construir a minuta do Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCE-PA, a ser aplicado inicialmente na área da educação.

Quanto à seleção dos Tribunais de Contas a serem pesquisados, justifica-se que o TCU é autor do Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020), que se fundamenta nas orientações do GUID 9020 (INTOSAI, 2019). Além disto, o mesmo Tribunal é conhecido por suas iniciativas na realização de pesquisas para o aperfeiçoamento da atividade que exerce e por realizar diversas auditorias coordenadas com outros Tribunais de Contas.

O TCM-PA foi escolhido por ser um tribunal que compartilha a realidade regional com o TCE-PA, podendo servir exemplo de atuação e de boas práticas no campo da fiscalização de políticas educacionais no âmbito do Estado do Pará.

O TCE-RS e o TCE-MG foram selecionados em razão dos trabalhos executados no campo da fiscalização de políticas públicas educacionais, como os projetos “TCE Educa” e “Na ponta do Lápis”.

E, por fim, as atividades do Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), os métodos e boas práticas por ele utilizadas são objeto de análise desta pesquisa pois trata-se de grupo de trabalho composto por três dos tribunais selecionados (TCU, TCE-MG e TCE-RS), entre outros, e que tem por objetivo o desenvolvimento de estudos e a proposição de medidas capazes de induzir o atendimento das metas e estratégias dos planos de educação nacional, estaduais e municipais.

Para a realização desta pesquisa optou-se pela utilização do método dedutivo, segundo o qual parte-se de premissas gerais iniciais, fundadas em teorias e leis, para alcançar conclusões particulares, e tem a finalidade de explicar o conteúdo de tais premissas (LAKATOS, 2003).

Partiu-se da premissa de que a atuação dos Tribunais de Contas selecionados (TCU, TCE-MG, TCE-RS e TCM-PA) e do CTE-IRB é capaz de produzir boas práticas que podem ser empregadas na formulação do Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCE-PA, contribuindo para o aperfeiçoamento das atividades de fiscalização do referido Tribunal.

De início, foi realizada *pesquisa bibliográfica*, com o levantamento dos principais conceitos acerca das questões investigadas, a fim de construir embasamento teórico adequado para o aprofundamento em torno dos objetos de pesquisa.

Após, *pesquisa documental* por meio da análise do GUID 9020 (INTOSAI, 2019), do Referencial de Controle de Políticas Públicas expedido pelo TCU (2020) e dos relatórios: "Educação de A a Z: relatório das principais ações do Comitê Técnico do IRB 2018/2021" (IRB, 2021a); "Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental." (IRB, 2020c); "Planejamento das redes de ensino para a volta às aulas presenciais: saúde, permanência e aprendizado" (IRB, 2020d); Permanência Escolar na Pandemia (IRB, 2021b) e "Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará: Etapa Marajó" (TCM-PA, 2022).

A pesquisa ocorreu concomitantemente ao envio de questionário eletrônico, através dos canais das Ouvidorias disponibilizados nos sites dos Tribunais de Contas selecionados, (TCE-PA, TCM-PA, TCU, TCE-MG e TCE-RS), com a finalidade de identificar de que forma realizam a fiscalização de políticas públicas educacionais e quais ações, implementadas no período de 2018 a 2022 (primeiro semestre), podem ser consideradas

como boas práticas, no intuito de subsidiar a construção do Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Pará.

Os questionários foram disponibilizados na plataforma *Survey Monkey*, no link <https://pt.surveymonkey.com/r/DQ3ZY7B>, descrito nas Cartas de Apresentação endereçadas aos Tribunais de Contas pesquisados, assinadas pela Mestranda e sua Orientadora, e enviadas através dos canais de Ouvidoria, disponibilizados nos sites dos referidos Tribunais de Contas.⁶

Encerrado o período planejado para o encaminhamento dos questionários e envio das respostas (outubro e novembro de 2022), os dados foram consolidados e acrescentados ao texto dessa Dissertação.

A seguir, foi elaborada a minuta do Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCE-PA, anexado a esta Dissertação, e, por fim, realizada a intervenção por meio da apresentação dos resultados da pesquisa e do produto às dirigentes da Secretaria de Controle Externo (SECEX) e à Controladora e gerentes de fiscalização da 5ª Controladoria de Contas de Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Pará (Anexo 2).

Os seguintes itens compõem este trabalho: 1) A atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização de políticas públicas; 2) A fiscalização de políticas públicas educacionais pelo TCE-PA, pelos Tribunais de Contas selecionados (TCM-PA, TCE-RS, TCE-MG e TCU) e pelo CTE-IRB; 3) Boas práticas em fiscalização de políticas públicas educacionais: minuta do Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Estado do Pará.

⁶ Cumpre esclarecer que não foi realizada solicitação de autorização do Comitê de Ética da Plataforma Brasil, uma vez que a pesquisa envolveu dados de domínio público, publicados pelos Tribunais de Contas e pelo Instituto Rui Barbosa em seus relatórios, em seus próprios sítios eletrônicos, bem como questionários eletrônicos relativos a informações profissionais, sem a identificação dos respondentes, cumprindo o disposto no artigo 1º, parágrafo único, incisos III, V e VII, da Resolução nº 510/2016, do Conselho Nacional de Saúde, que dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais, cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana.

2. A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os Tribunais de Contas contribuem para a concretização dos direitos fundamentais, atuando na fiscalização da aplicação de recursos pelos gestores públicos, e, conseqüentemente, induzindo a adequada prestação de serviços pela Administração Pública.

Além disto, desempenham papel primordial na fiscalização da implementação de políticas públicas, cooperando para a promoção das liberdades individuais, uma vez que, ao realizar uma fiscalização efetiva, colaboram para prevenir o desperdício de dinheiro público e para que as políticas públicas adotadas pelo Estado alcancem suas finalidades.

O Tribunal de Contas⁷ surgiu logo depois da Proclamação da República, por meio do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, e, posteriormente, foi previsto na Constituição Republicana de 1891, sendo idealizado para atuar como um órgão independente, capaz de examinar a legalidade das despesas governamentais. Contudo, sua instalação definitiva ocorreu apenas em 1893, na gestão do então Ministro da Fazenda Serzedello Côrrea.

As atribuições constitucionais do Tribunal de Contas foram sendo ampliadas ao longo do tempo, embora tenham sofrido restrições em suas competências nos períodos ditatoriais regidos pelas Constituições brasileiras de 1937 e 1967.

Com o advento da Constituição da República de 1988 (CRFB/88), o Tribunal de Contas ganhou novas competências, sendo empregada pela primeira vez a expressão “Tribunal de Contas da União”, para assinalar a distinção deste dos demais tribunais de contas estaduais e municipais.⁸

No âmbito do Estado do Pará, o TCE-PA foi criado por meio da Constituição do Estado do Pará de 1947, e tem suas competências estabelecidas no artigo 116 da Constituição do Estado do Pará de 1989, e na Lei Complementar Estadual nº 081/2012 (Lei Orgânica do TCE-PA).

Por conseguinte, esta seção se propõe a tratar acerca dos Tribunais de Contas e suas principais funções, das definições dos instrumentos de fiscalização utilizados por aqueles Tribunais, dos conceitos e do ciclo de elaboração das políticas públicas e sobre a Avaliação de Políticas Públicas.

⁷ De início previu-se na legislação apenas um órgão fiscalizador com as atribuições dos Tribunais de Contas, do modo como os conhecemos hoje.

⁸ De acordo com Lima (2021, p. 19), embora alguns tribunais de contas estaduais já tivessem instituídos (a exemplo do Tribunais de Contas do Piauí, criado em 1899; da Bahia, em 1915; de São Paulo, em 1924; do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, criados em 1935 e do Rio de Janeiro, em 1936), a previsão constitucional para a instituição dos tribunais de contas estaduais e municipais ocorreu a partir da Constituição Federal de 1946.

2.1. Os Tribunais de Contas e suas principais funções

Além das atividades governamentais exercidas pelos entes políticos (União, Estado, Municípios e Distrito Federal), por meio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, há órgãos ou entidades autônomas que realizam o controle dessa atuação.

O controle da atuação governamental é essencial para a democracia, visto que verificar como os agentes públicos estão gerindo os recursos públicos e se respeitam as normas às quais estão obrigados em razão dos cargos que exercem é de fundamental importância para o bem comum da população.

Controle quer dizer fiscalização, inspeção, acompanhamento ou verificação exercida sobre determinado ato ou fato, de acordo com certos critérios, a fim de averiguar o cumprimento de normas predeterminadas ou evidenciar eventuais desvios, no intuito de corrigi-los. Controlar, portanto, é fiscalizar emitindo um juízo de valor. (GUERRA, 2005, p. 90)

Para fins didáticos, o controle pode ser classificado de diversas maneiras, uma delas, conforme Lima (2021, p. 6), é quanto ao posicionamento do órgão controlador, segundo o qual classifica-se o controle em interno ou externo. O primeiro refere-se à fiscalização exercida por um agente que integra a própria estrutura da entidade fiscalizada (por exemplo, a Controladoria Geral da União - CGU); e o segundo é relativo à fiscalização exercida por uma instituição fora da estrutura fiscalizada.

O sistema de controle externo é “o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção de atos”. (FERNANDES, 2016, p. 105).

No que tange à exterioridade, há quatro hipóteses de controle da atuação do poder público: jurisdicional, político, técnico e social (LIMA, 2021, p. 8).

O controle jurisdicional é exercido pelo Poder Judiciário, que pode analisar a legalidade dos atos administrativos, em respeito ao princípio da inafastabilidade de jurisdição, direito fundamental elencado no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Republicana de 1988.

O político é de competência do Poder Legislativo, que tem como uma de suas funções constitucionais a fiscalização dos atos do Poder Executivo, e, dentre seus instrumentos, encontram-se as comissões parlamentares de inquérito (CPIs), utilizadas para o requerimento de informações de autoridades públicas e a sustação de atos do Poder Executivo

que exorbitem o poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa (artigo 49, CRFB/88).

O controle técnico é exercido pelos órgãos de controle externo, em auxílio ao Poder Legislativo, ou seja, os Tribunais de Contas, e pelos órgãos do sistema de controle interno, cuja função é fiscalizar a aplicação de recursos pelos agentes administradores públicos.

E, por fim, o controle social é a modalidade em que o agente controlador é a sociedade civil ou o cidadão, por meio da participação em audiências públicas, órgãos colegiados, pela manifestação por meio de denúncias e representações às Cortes de Contas. Contudo, o exercício deste controle só é possível se for efetivamente cumprido pelos entes governamentais (e pelos Tribunais de Contas) o princípio da transparência, através da publicação dos relatórios de suas atividades para conhecimento da sociedade. (LIMA, p. 8).

Os Tribunais de Contas exercem o controle externo, atuando como guardiões da responsabilidade fiscal, ao analisar a legalidade e economicidade da aplicação dos recursos públicos, como também impulsionam maior transparência na gestão pública. Além disso, exercem importante papel na fiscalização da implementação das políticas públicas pelos governos.

Ressalta-se que não há hierarquia entre os tribunais de contas, sua esfera de competência decorre da origem dos recursos públicos que serão objeto de fiscalização. Logo, se forem recursos de origem federal, será da esfera de competência do TCU, se forem recursos estaduais, dos tribunais de contas do respectivo estado, e assim sucessivamente (AZEREDO, 2017, p. 224).

No Brasil, há trinta e três Tribunais de Contas: vinte e seis são estaduais, três são responsáveis pela fiscalização de recursos dos municípios que compõem o Estado ao qual pertencem (TCM-PA, TCM-GO e TCM-BA), dois são exclusivamente municipais (TCM-SP e TCM-RJ), um realiza a fiscalização de recursos federais (TCU) e, por último, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) fiscaliza a aplicação dos recursos distritais.

No âmbito do Estado do Pará, o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) efetua a fiscalização da aplicação de verbas públicas estaduais, enquanto o Tribunal de Contas dos Municípios do Pará (TCM-PA) realiza o controle dos recursos públicos dos municípios paraenses.

O artigo 71 da Constituição Republicana de 1988 elenca as competências do Tribunal de Contas da União (TCU), que, nos termos do artigo 75, são reproduzidas nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos municípios, e aplicáveis aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais.

Os Tribunais de contas possuem diversas funções, quais sejam, conforme a classificação de Lima (2021, p. 89): fiscalizadora, opinativa, julgadora, sancionadora, corretiva, consultiva, informativa, ouvidora e normativa.

A função opinativa refere-se à competência para apresentar parecer prévio sobre as contas dos chefes do Poder Executivo, que serão apreciadas e julgadas pelo Poder Legislativo.

A julgadora é expressa quando os Tribunais de Contas procedem os julgamentos das prestações de contas dos responsáveis por bens e valores públicos, das contas dos causadores de prejuízos ao erário e das denúncias e representações.⁹

A sancionadora advém dos julgamentos realizados pelos Tribunais de Contas, quando observadas irregularidades perpetradas pelos administradores públicos, e consiste na aplicação de sanções tais como: multas, determinação de recolhimento do débito para ressarcimento ao erário, declaração de idoneidade para licitar, declaração de inabilitação para o exercício de função comissionada, afastamento provisório do cargo por obstrução de auditoria ou inspeção e indisponibilidade de bens.

A corretiva refere-se às competências: para expedir determinações e recomendações aos órgãos jurisdicionados, fixar prazo para a adoção de providências, sustar atos irregulares e para ordenar o cumprimento de medidas cautelares.

A consultiva ocorre nas seguintes hipóteses: consultas realizadas pelos órgãos jurisdicionados quanto a assuntos de competência dos Tribunais; emissão de parecer sobre a regularidade de despesas, por solicitação da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização.¹⁰

No tocante à função informativa, cabe aos Tribunais de Contas prestarem informações sobre os trabalhos por eles realizados ao Poder Legislativo, aos cidadãos interessados e à sociedade.

Na função ouvidora, os Tribunais de Contas recebem e processam denúncias e representações quanto a irregularidades de autoria dos administradores públicos.

A função normativa consiste na competência para expedir atos e instruções normativas sobre matérias de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhes serão submetidos, as quais estão os agentes públicos obrigados a cumprir.

⁹ A Lei nº 10.028/2000, em seu artigo 5º, § 2º acrescenta como competência dos Tribunais de Contas processar e julgar as infrações administrativas contra as leis de finanças públicas.

¹⁰ Artigo 72, § 1º, da CF/88.

E, por fim, há a função fiscalizadora dos Tribunais de Contas, que compreende a atuação relativa ao exame da aplicação dos recursos públicos por meio de diligências, auditorias e outras atividades de fiscalização, cujos objetos são: os atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias e pensões; os convênios celebrados entre os entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal); parcerias com o terceiro setor; a avaliação de programas e políticas públicas.

As principais competências referentes a função fiscalizadora do TCU estão elencadas nos incisos IV, V e VI do artigo 71, da Constituição da República. E, no âmbito do Estado do Pará, as competências do TCE-PA foram reproduzidas nos incisos IV, V e VI, do artigo 116, da Constituição Estadual.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), também estabelece algumas responsabilidades aos Tribunais de Contas, prevendo o seguinte: "o Poder Legislativo, diretamente ou com 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". (BRASIL, 2000).

Enfatiza, ainda, as seguintes competências: o exame do cumprimento das normas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o cumprimento dos limites de gastos do Poder Legislativo Municipal; as condições para a realização de operações de crédito; limites máximos em matéria de gastos com pessoal e dívida pública; e a destinação dos recursos provenientes da alienação de bens públicos.

Além disso, o mesmo dispositivo legal prevê, entre outras competências específicas, que os Tribunais de Contas devem alertar aos Poderes sobre a ocorrência de "V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária." (BRASIL, 2000).

Na prática cotidiana dos Tribunais de Contas, a função fiscalizadora pode ser exercida por meio de diversos instrumentos, a serem estabelecidos pelos Regimentos Internos de cada Tribunal. A título de exemplo, o TCU adota os seguintes instrumentos: Levantamento, Auditoria, Inspeção, Acompanhamento e Monitoramento.¹¹ Os quais também são adotados pelo TCE-PA, com definições semelhantes às citadas a seguir. (TCU, 2021).

Conforme o RITCU, o Levantamento é utilizado para conhecimento da organização e funcionamento das entidades públicas, para a identificação dos objetos e instrumentos de fiscalização e a fim de avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

¹¹ Artigos 238 a 243, do Regimento Interno do TCU.

A Inspeção é usada para esclarecer dúvidas, suprir omissões e lacunas de informações ou apurar denúncias e representações quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos fatos e atos praticados pelos jurisdicionados.

O Acompanhamento tem por finalidade examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis pelos órgãos jurisdicionados do Tribunal, como também para avaliar, por um período definido, o desempenho de tais entidades.

O Monitoramento objetiva a verificação do cumprimento das deliberações do TCU por seus jurisdicionados e dos resultados dela advindos.

As auditorias servem para: 1) o exame dos atos de gestão dos administradores públicos, segundo os critérios de legalidade e legitimidade, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; 2) avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como programas e projetos governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, efetividade e eficácia dos atos praticados; e 3) Subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

Barreto e Graeff (2014, p. 24) definem auditoria como uma técnica contábil que consiste em:

Um processo sistemático de obtenção e avaliação de evidências sobre as informações contidas nas demonstrações contábeis para a emissão de uma opinião de quão adequadas ou razoáveis estão essas demonstrações de acordo com as normas e princípios contábeis vigentes.

A modalidade de auditoria efetuada pelos Tribunais de Contas é a Auditoria Governamental, que pode ser definida como uma atividade técnica e independente com “a finalidade de emitir opinião sobre a adequação das contas governamentais, assim como apresentar comentários sobre o desempenho organizacional e o resultado dos programas de governo”. (INTOSAI, 1977, p. 5).

Entre as competências elencadas no artigo 71 da Constituição brasileira de 1988, a realização de auditorias (artigo 71, inciso IV) está diretamente relacionada com a fiscalização de políticas públicas, visto que são o principal instrumento utilizado para a execução das fiscalizações. Entretanto, há funções dos Tribunais de Contas, tais como a função julgadora e a sancionatória, que utilizam as auditorias para fundamentar o seu exercício.

Sobre a competência dos Tribunais de Contas para avaliar políticas públicas, destaca Chudzij (2020, p. 79) que as políticas públicas envolvem gastos públicos e, sendo o Tribunal de Contas o órgão garantidor dos princípios constitucionais, especialmente quanto a

proibidade da gestão fiscal, as atividades governamentais acabam sendo submetidas ao seu controle e fiscalização.

Dentre tantas competências dos Tribunais de Contas, entende Chudzij (2020, p. 85) que a principal incumbência destes em relação às políticas públicas é a "realização de um controle técnico e apto a elevar a eficiência na aplicação dos recursos públicos a serem utilizados para a promoção dos direitos fundamentais".

Para a fiscalização de políticas públicas são utilizadas pelos Tribunais de Contas as Auditorias Operacionais e a Avaliação, cujas especificidades, convergências e divergências serão demonstradas na seção seguinte.

2.2. A Auditoria Operacional e a Avaliação de Políticas Públicas como instrumentos de fiscalização

Os Tribunais de Contas podem ser identificados como Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), que são instituições às quais cumpre a função de auditoria independente e técnica no setor público, nos termos da Constituição ou conforme determinar o órgão legislativo supremo de cada país. Uma EFS é responsável pela supervisão e tomada de contas do governo quanto à utilização dos recursos públicos, em conjunto com o Legislativo e outros órgãos de supervisão. (INTOSAI, 2017a, p. 3).

As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) estão congregadas pela INTOSAI, que tem status consultivo especial no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), e se ocupa da emissão de normas e regulamentos¹² que orientam as atividades e os procedimentos de auditoria governamental.

Das normas proferidas pela INTOSAI, cumpre destacar as seguintes: ISSAI 1 (intitulada Declaração de Lima), que estabelece normas gerais para a Auditoria Governamental; ISSAI 100, que define os princípios fundamentais da auditoria no setor público; ISSAI 200, trata dos princípios fundamentais de Auditoria Financeira; ISSAI 300, princípios fundamentais da Auditoria Operacional; ISSAI 400, princípios fundamentais da Auditoria de Conformidade; ISSAI 3000, norma para Auditoria Operacional; e, editado em 2019, o GUID 9020, que trata da Avaliação de Políticas Públicas.

Por conseguinte, a ISSAI 100 versa acerca das normas aplicáveis a todos os trabalhos de auditoria realizados pelas EFS, e as ISSAIs 200, 400, 300 e 3000, tratam de normas específicas para as auditorias financeira, de conformidade e operacional, respectivamente.

¹² Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores, mais conhecidas por sua sigla ISSAIs.

A auditoria do setor público (Auditoria Governamental) pode ser descrita como um processo sistemático para obter e avaliar objetivamente as evidências encontradas (denominadas de achados) para determinar se a informação ou as condições reais de um objeto estão de acordo com critérios estabelecidos (normas legais, demonstrações financeiras, planos de governo, etc).

Segundo as normas da INTOSAI, a Auditoria Governamental possui as seguintes modalidades: financeira, de conformidade ou regularidade, e auditoria operacional ou de desempenho. (INTOSAI, 2017a, p. 4). Todas estas são instrumentos utilizados na atuação dos Tribunais de Contas brasileiros.

As Auditorias Financeiras servem para a análise da adequação das demonstrações financeiras dos entes públicos à estrutura de relatório financeiro e ao marco regulatório aplicável. (INTOSAI, 2017a, p. 4)

Nas Auditorias de Conformidade, o auditor avalia se os atos de gestão, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas legais e regulamentares que regem a entidade auditada (INTOSAI, 2017a, p. 4).

E, por fim, as Auditorias Operacionais são aquelas nas quais o auditor analisa se os empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. (INTOSAI, 2017b, p. 2).

As quatro dimensões (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade) da auditoria operacional buscam, portanto, medir se os objetivos da política são alcançados de acordo com os meios planejados, e se tais meios foram os de menor custo entre os existentes, bem como se alcançaram tais objetivos no menor tempo possível. Além disso, a Auditoria Operacional não se limita a apresentar problemas, faz também recomendações para melhorias nos sistemas, processos ou programas avaliados. (LIMA; DINIZ, 2018, p. 403).

Com o objetivo de auxiliar as EFS e outras entidades encarregadas desta atividade, a INTOSAI emitiu o *GUID 9020 – Evaluation of Public Policies*, traduzida para o português pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e denominada de NBASP 9020¹³, que traz orientações acerca das principais características da Avaliação de Políticas Públicas, sobre o modo de proceder com as partes interessadas e a abordagem global com a qual as entidades encarregadas desta avaliação podem conduzir seus trabalhos.

¹³ As NBASP são uma iniciativa do Instituto Rui Barbosa (IRB) e têm por objetivo alinhar os trabalhos de fiscalização dos Tribunais de Contas brasileiros às normas da INTOSAI.

Quanto aos atores que podem realizar a Avaliação de Políticas Públicas, ressalta que universidades, firmas privadas (quando requisitadas por um tomador de decisões público), organizações administrativas e os responsáveis pela implementação das políticas públicas podem realizar tal atividade. Entretanto, afirma que as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) são "atores naturais da avaliação de políticas públicas", uma vez que possuem independência, o que permite que realizem avaliações livres de interferência governamental; podem desenvolver ou ter acesso ao conhecimento metodológico para a avaliação; e têm o conhecimento de políticas públicas adquirido em outros trabalhos. (IRB, 2020b, p. 9).

O GUID 9020, define Avaliação como um "exame que objetiva avaliar a utilidade dessa política. Ela analisa seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível". (IRB, 2020b, p. 5).¹⁴

Sobre os aspectos específicos a serem analisados em uma Avaliação de Políticas Públicas, ou seja, relevância e utilidade, define o seguinte: a **relevância** é a adequação dos objetivos da política em relação as necessidades sociais, econômicas ou ambientais que ela propôs enfrentar; já a **utilidade** questiona se a política produziu resultados e impactos agregados para a sociedade, considerando todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), mesmo não previstos e esperados, de um lado, e as necessidades que a política propôs enfrentar de outro. (IRB, 2020b, p. 7).

Diversamente da Auditoria Operacional, a Avaliação de Políticas Públicas não se limita a objetivos pré-estabelecidos, o seu principal objeto de exame é a utilidade de uma política, quanto a eficácia de seus instrumentos. Por fim, sua característica essencial é a presença de uma avaliação da relevância dos objetivos e a elaboração de recomendações para melhorar ou reconsiderar tal política.

Outro ponto divergente é que na Avaliação a colaboração com as partes interessadas, sobre esse assunto, destaca o GUID 9020:

Diferentemente da maioria das auditorias operacionais, a colaboração com as partes interessadas é um ponto central da avaliação de políticas públicas, uma vez que seus representantes acompanharão o avaliador ao longo de todo o processo de avaliação. Eles devem adotar uma atitude construtiva ao longo dele, uma vez que a principal motivação da avaliação não é evidenciar e corrigir disfunções, mas sim ajudar os tomadores de decisão a responder melhor às necessidades sociais ou políticas. (IRB, 2020b, p. 16)

¹⁴ Conforme o GUID 9020, traduzido e denominado de NBASP 9020, suas orientações deverão ser aplicadas em conjunto com as NBASP 100 (Princípios Fundamentais de Auditoria no Setor Público) e a NBASP 300 (Princípios de Auditoria Operacional).

Apesar disso, importa ressaltar que mesmo que um diálogo interativo entre os agentes administrativos que elaboram e implementam as políticas públicas seja fundamental para o processo de avaliação, esta comunicação não deve comprometer a independência e a objetividade dela. No caso das EFS, é obrigatório que elas mantenham sua independência da influência política e não atendam às demandas de determinados interesses políticos particulares. Isto deve ficar claro desde o início do planejamento da avaliação. (IRB, 2020b, p. 16).

A mensuração dos efeitos da política permite fazer uma avaliação da eficiência e da eficácia da política examinada, elementos que fazem parte da auditoria operacional.¹⁵ Então, o que vai além é utilizado para contribuir com outros elementos (considerações sobre outras políticas que atuam na mesma área ou destinadas aos mesmos problemas, exame de políticas alternativas, etc) para uma apreciação mais profunda da utilidade. (IRB, 2020b, p. 7).

No tocante à mensuração dos efeitos de uma política pública, é importante especificar o que se entende por "resultados" e "impactos". Os primeiros são os efeitos imediatos ou de curto prazo e diretos, afetando principalmente o público-alvo, já os "impactos" são aqueles efeitos retardatários ou de médio a longo prazo, que na maior parte das vezes atinge outros indivíduos além do público-alvo. (IRB, 2020b, p. 13).

Outra distinção importante é quanto aos efeitos, que podem ser esperados, que são aqueles que observados em relação aos objetivos previstos pela política pública; ou inesperados, que são os que não eram pretendidos, podendo ser negativos ou positivos. (IRB, 2020b, p. 13).

A Avaliação de Políticas Públicas também deve considerar, além dos efeitos "reais" da política, os efeitos "percebidos" pelos atores que participam da política e por aqueles que se beneficiaram dela. Assim, a "avaliação deve **modelar a política**", isto é, realizar um mapeamento sistemático da corrente de causalidades entre os objetivos, os insumos, os processos, os produtos, os resultados e os impactos (os esperados e os inesperados)." (IRB, 2020b, p. 13).

É comum a utilização da Auditoria Operacional como instrumento para a fiscalização de políticas públicas pelos Tribunais de Contas brasileiros, uma vez que esta modalidade de auditoria permite a análise de aspectos da atuação dos entes públicos ligados ao desempenho

¹⁵ Na ISSAI 300 (INTOSAI, 2017), parágrafo 11, são definidos os princípios que devem nortear as Auditorias Operacionais, são eles: o princípio da economicidade, que significa minimizar os custos dos recursos, que devem ser avaliados em qualidade e quantidade apropriados, e ao melhor preço; o princípio da eficiência, que significa produzir o máximo com os recursos disponíveis; e, por fim, o princípio da eficácia preocupa-se com o atingimento dos objetivos previamente definidos e dos resultados pretendidos.

da gestão, e não apenas verifica se a aplicação de recursos públicos atende aos critérios formais de adequação às normas regulamentares (como nas auditorias de conformidade e financeira).

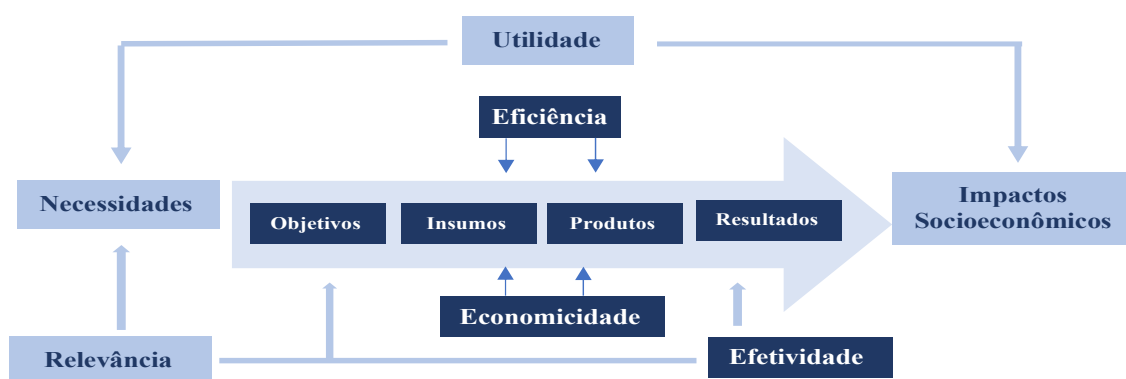
A Auditoria Operacional avalia a economicidade, a eficiência, a efetividade e/ou a eficácia, enquanto o foco da Avaliação de políticas públicas é a verificação do impacto geral (de curto e de longo prazo) da política pública e a verificação da utilidade desta.

Logo, pode-se considerar a Avaliação como uma atividade muito ampla, que abarca diversos tipos de auditoria, entre as quais se encontra a auditoria operacional. A Avaliação pode utilizar ferramentas, métodos ou resultados da Auditoria Operacional, mas com um objetivo diferente.

Os instrumentos de Auditoria operacional e da Avaliação de políticas públicas são complementares e importantes para verificar a utilidade de uma determinada política. Eventualmente, uma auditoria operacional pode ser direcionada para uma questão de utilidade ao final de sua investigação. Mas, tal objetivo não é uma prática comum e nem pertence às questões principais da auditoria operacional, tal como estabelecida na ISSAI 300 (IRB, 2020b, p. 7).

A figura a seguir demonstra os aspectos verificados na Auditoria Operacional e na Avaliação de Políticas Públicas:

Figura 1 - Critérios da Auditoria Operacional e da Avaliação de Políticas Públicas



Legenda:

- Aspectos específicos para a Avaliação de Políticas Públicas
- Usados em Auditorias Operacionais e, também, em Avaliações de Políticas Públicas

O GUID 9020 também trata acerca das limitações de uma Avaliação de Políticas Públicas, esclarecendo que a entidade encarregada de tal mister deve fornecer um estudo independente sobre os objetivos e impactos da política analisada, permitindo que os cidadãos formem suas opiniões sobre as ações públicas e que os formuladores de políticas tomem decisões sobre a continuidade, a correção ou o abandono de uma política com base em evidências sólidas e específicas. (IRB, 2020b, p. 7).

Conforme destacam Lima e Diniz (2018, p. 400), ao avaliar políticas públicas, os Tribunais de Contas fazem determinações e recomendações aos órgãos avaliados. As determinações, de caráter obrigatório, são proferidas quando dispositivos legais são desobedecidos. No caso das recomendações, mesmo não havendo obrigatoriedade legal para a realização de certo ato ou procedimento, o Tribunal de Contas entende que é oportuna a adoção de determinada medida pela entidade avaliada.

Assim, apesar de não estarem obrigados a seguir as recomendações dos Tribunais de Contas, os gestores públicos têm que justificar com cuidado a não adoção da recomendação, tendo em vista a representatividade do Tribunal de Contas enquanto agente fiscalizador.

Após traçar as linhas gerais sobre a Auditoria Operacional e a Avaliação de Políticas Públicas, é importante tratar sobre o conceito e o ciclo de elaboração de políticas públicas e da Avaliação, instrumento de fiscalização escolhido para a confecção da minuta do manual do TCE-PA, produto deste trabalho.

2.3. Políticas Públicas: conceito e ciclo de elaboração

As políticas públicas são conceituadas por diversos autores, tais como Arruda Neto (2015, p. 146), que as define como diretrizes estatais exteriorizadas em uma sequência de atos administrativos praticados com uma finalidade coletiva de realização de direitos fundamentais, e que se implementam por meio da prestação de serviços públicos à população.

Bucci (2006, p. 39) relaciona o conceito com o Direito, o que possibilita entrever a interdisciplinaridade do tema, e entende que política pública é um programa de ação governamental que resulta de um processo (ou um conjunto destes) juridicamente regulado (processo eleitoral, de planejamento, judicial, entre outros), a fim de coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Secchi (2020, p. 19-20), afirma que o conceito não pode ser dissociado da ideia de problema público, que é a “distância entre o status quo e uma situação ideal possível para a

realidade pública”, logo, na sua concepção, políticas públicas são planos elaborados pelo governo para enfrentar, diminuir ou solucionar problemas públicos.

Por conseguinte, a elaboração de políticas públicas advém da necessidade de concretização dos direitos na realidade fática, deriva do compromisso estatal de promoção da dignidade da pessoa humana (CHUDZIJ, 2020. p. 19).

Como ressalta Bucci (2006, p. 3) “a necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida em que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais.”

A implementação dessas diretrizes de atuação governamental (políticas públicas) passou a ser imprescindível a partir do momento em que o Estado deixou de ser apenas um garantidor das liberdades para também exercer a função de prestador de direitos, que passaram a agregar e a constituir a ideia de dignidade humana.

Os serviços públicos prestados pelo Estado na concretização dos direitos sociais podem ser identificados na obra de Sen (2018, p. 49-51) como “oportunidades sociais”, que estão entre os cinco tipos de liberdades instrumentais¹⁶, e são definidas como as oferecidas ao indivíduo nas áreas de educação, saúde e assistência social, as quais contribuem para que ele viva melhor e participe mais efetivamente das atividades econômicas e políticas da sociedade em que vive.

Conforme o autor, “as políticas públicas visando o aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas, mas inter-relacionadas”. (SEN, 2018, p. 19). Acrescenta, ainda, que “essas liberdades instrumentais aumentam diretamente as capacidades das pessoas, mas também se suplementam mutuamente e podem, além disso, reforçar umas às outras”. (SEN, 2018. p. 51).

Nesse contexto, a educação, um dos objetos deste estudo, é identificada pelo supracitado autor como uma oportunidade social que auxilia o indivíduo a alcançar o desenvolvimento integral de sua personalidade, preparando-o para uma participação mais ativa na sociedade.

As políticas públicas não são meras diretrizes ou apenas um meio de proporcionar bens e serviços à população e sim “um processo de construção das decisões políticas, no qual

¹⁶ O autor classifica como liberdades instrumentais as seguintes: 1) liberdades políticas; 2) facilidades econômicas; 3) oportunidades sociais; 3) garantias de transparência e 5) segurança protetora. E cada um desses tipos distintos de direitos e oportunidades ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa. (SEN, 2018. p. 19).

se valorizam o contraditório e a dimensão participativa da população na formulação de Políticas Públicas”. (CHUDZIJ, 2020, p. 27).

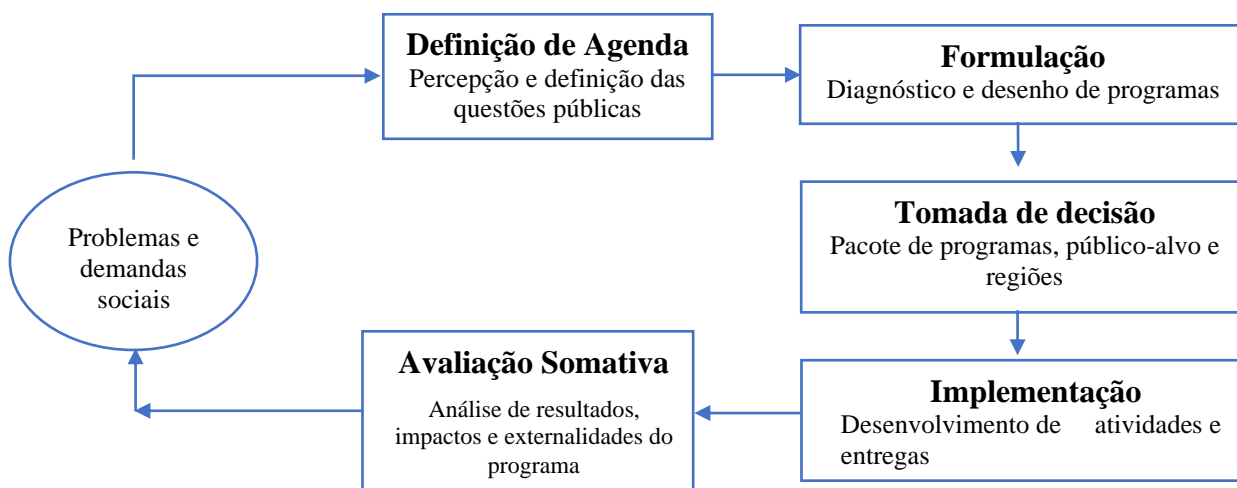
Além disso, procedem de um processo complexo de elaboração, denominado de “ciclo de políticas públicas” (*policy cycle*), que, segundo Secchi (2020, p. 96) é um “esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”.

Chudzij (2020, p. 28) divide o ciclo nas seguintes fases: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

O Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020, p. 26) adota uma divisão em três estágios (formulação, implementação e avaliação) e desmembrado em nove fases. Sendo o estágio da Formulação composto por: 1) diagnóstico do problema; 2) formação da agenda; 3) análise de alternativas; 4) tomada de decisão, desenho e institucionalização da política. O estágio da Implementação formado por: 1) estruturação da governança e gestão; 2) alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros; 3) operação e monitoramento. E, por último, o estágio da Avaliação: 1) avaliação e extinção.

O ciclo de políticas públicas (*Policy Cycle*), segundo Jannuzzi (2016, p. 33), pode ser esquematizado da seguinte forma:

Figura 2 - Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: JANNUZZI (2016, p. 33)

Jannuzzi (2016, p. 37) afirma que essa descrição do ciclo de políticas públicas em fases sequenciais é um modelo idealizado e que boa parte das críticas a esse modelo se

referem ao fato de ele sugerir que a Administração Pública e seus gestores atuam de forma cooperativa e sistemática para encontrar soluções para um problema percebido por todos.

Ressalta que "na realidade a formulação de políticas e programas configura-se como um processo que abarca a interação de muitos agentes, com diferentes interesses (...). Está repleta de avanços e retrocessos, com desdobramentos não necessariamente sequenciais". (JANNUZZI, 2016. p. 37 e 38).

Contudo, considera que tal ciclo tem um uso instrumental interessante, uma vez que evidencia que os conhecimentos e informações requeridas em cada etapa é diferente, exigindo esforços variados de organização de dados e realização de pesquisas. (JANNUZZI, 2016. p. 37 e 38)

Por conseguinte, apesar do modelo teórico do ciclo de políticas públicas raramente refletir a realidade, uma vez que na vida prática as fases aparecem misturadas ou com sequências alternadas, tal ciclo tem a grande utilidade de auxiliar na organização das ideias, fazendo com que a política pública se torne mais simplificada e de ajudar os políticos e pesquisadores a criarem um referencial comparativo para casos heterogêneos (SECCHI, 2017. p. 97-98).

Ainda que existam diversas percepções quanto as fases que constituem o ciclo de políticas públicas, este revela-se de grande utilidade didática para o conhecimento dos procedimentos que compõem toda a vida da política pública, desde a sua formação à extinção, como também serve de norte para a escolha do momento a ser fiscalizado.

Considerando as ideias elencadas acima, verifica-se que a elaboração de políticas públicas adequadas às demandas sociais é essencial para a resolução dos problemas públicos¹⁷, contudo, a ausência de fiscalização apropriada pode ensejar desperdício de dinheiro público, uma vez que o planejamento das ações e aplicação de recursos não assegura, por si só, que a política adotada alcançará a sua finalidade.

2.4. Avaliação de Políticas Públicas

Dada sua importância conceitual, metodológica e de desenvolvimento, a avaliação de políticas, programas ou processos públicos se insere na agenda de pesquisa contemporânea como ferramenta essencial para o aperfeiçoamento das políticas públicas em todas as esferas de governo e no cenário global. (RAMOS; SCHABBACH. 2012, p. 1272)

¹⁷ Definido por Secchi (2020, p. 19-20) como a distância entre o que se observa na realidade e o que seria ideal ocorrer naquele contexto socioeconômico.

A Avaliação compõe o ciclo de políticas públicas e se propõe a examinar o processo de implementação e desempenho de uma política, com o intuito de conhecer melhor o estado dela e o nível de redução do problema que a gerou. (SECCHI, 2017, p.63).

De acordo com Gertler (2018, p. 38), as avaliações são análises periódicas e objetivas de um projeto, política ou programa planejado, em andamento ou concluído, usadas seletivamente para responder perguntas específicas relacionadas ao desenho, à implementação e aos resultados.

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a avaliação e políticas públicas “é um julgamento, conduzido da maneira mais sistemática e imparcial possível sobre uma atividade, projeto, programa, estratégia, política, tópico, tema, setor, área operacional ou desempenho institucional”. (PNUD, 2019, p. 3)

Nesta definição do PNUD, amplia-se o leque de aplicações do termo avaliação, mas não se direciona a sua funcionalidade, ou seja, para que serve. Também nesta definição é estabelecido um requisito de qualidade e neutralidade, logo, para ser considerado avaliação deve ser conduzido de maneira sistemática e imparcial, o que leva a limitações de aplicação do conceito para avaliações menos sistematizadas, feitas em processos participativos ou informados por tendências políticas ou ideológicas.

Para Ramos e Schabbach (2012, p. 1273), “a avaliação constitui-se na determinação de valor de uma atividade, programa ou política, um julgamento tão sistemático e objetivo quanto possível, efetuado por avaliadores internos ou externos.”.

As mesmas autoras ressaltam a importância da Avaliação para os governantes, uma vez que se trata de um instrumento que permite a produção de conhecimento sobre os resultados de um dado programa ou projeto, podendo tal informação ser utilizada para melhorar a concepção ou a implementação das ações públicas, fundamentar decisões, promover a prestação de contas. (RAMOS; SCHABBACH. 2012, p. 1273)

Jannuzzi (2016, p. 14 e 15) entende que a avaliação de políticas públicas é:

uma atividade muito mais ampla, pois envolve o contexto político-social em que elas surgem; os atores que dela participam e dedica-se mais ao processo de construção e legitimação de tais políticas que a recomendação prática de como aprimorá-las, constituindo, na realidade, um campo de investigação mais propriamente acadêmico que a perspectiva técnico-profissional em que se realiza a avaliação de programas.

O referido autor considera que, para uma perspectiva técnico-profissional, deve ser realizada a avaliação de programas públicos, e os define como "conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, formulado para atender uma demanda pública específica,

encampada na agenda de prioridades de políticas do Estado ou do governo vigente". E acrescenta que "o programa precisa explicitar de forma clara seus objetivos e o modelo de intervenção idealizado para orientar a produção dos serviços ou abordar a solução do problema social". (JANNUZZI, 2016. p. 15).

Nesse contexto, afirma que a avaliação de programas é um instrumento de aprendizagem organizacional e tem por finalidade o aprimoramento da gestão e o atingimento dos resultados de programas sociais.

O Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020) conceitua Análise, Avaliação e Controle de Políticas Públicas. Assim, a Análise corresponde ao exame dos traços constitutivos dos programas, com o objetivo de desenvolver conhecimentos sobre o processo de elaboração de políticas públicas em si mesmo, ou agregando conhecimentos a esse processo. A Avaliação "associa-se à ideia de acompanhamento de desempenho, mensuração de resultados e aferição de impactos". (TCU, 2020. p. 16-17).

Quanto ao Controle, o Referencial o define sob quatro perspectivas: controle gerencial, interno, externo e social. O primeiro, de responsabilidade da gestão operacional, busca assegurar o alcance dos objetivos e o melhor uso dos recursos pela Administração Pública. O controle interno é responsável pela auditoria interna sobre a adequação e eficiência dos controles internos. O controle externo realiza auditorias externas, verifica aspectos qualitativos como relevância, coerência e utilidade das intervenções para tratamento dos problemas públicos, a fim de oferecer segurança sobre as informações prestadas pelos agentes públicos. Por fim, o controle social refere-se ao controle realizado pela sociedade civil sobre as atividades da Administração Pública. (TCU, 2020. p. 16-17).

Segundo o GUID 9020 (NBASP 9020), no qual se fundamenta o Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020), os objetivos da Avaliação são os seguintes:

1. **Planejamento/eficiência** - garantir que haja justificativa para uma política pública e que os recursos sejam empregados de modo eficiente;
2. **Accountability** - demonstrar em que medida uma política alcançou seus objetivos, quão bem seus recursos foram utilizados e quais foram os seus impactos;
3. **Implementação** - melhorar o desempenho de uma política e sua efetividade de execução e gerenciamento;
4. **Produção de conhecimento** - entender o que funciona (para quem) e o porquê (e em quais contextos); e
5. **Fortalecimento institucional** - melhorar e desenvolver capacidades entre os participantes da política pública e suas redes e instituições (INTOSAI, 2019, p. 7).

Uma das possibilidades de classificação das Avaliações é quanto ao momento em que são realizadas, assim, há três tipos: *ex ante*, *in itinere* e *ex post*. A primeira é realizada no momento anterior à implementação; a segunda durante a implementação; e a terceira, após a execução da política pública.

O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020, p. 97), ressalta que as Avaliações *ex ante* tem função diagnóstica, auxiliam na identificação dos problemas públicos, contribuem para a formação da agenda governamental e dão subsídio ao desenho das intervenções públicas que serão realizadas para oferecer soluções aos problemas públicos encontrados.

Conforme Castro, S. H. e Castro, R. R. (2021, p. 26), o uso da avaliação *ex ante* é indicada para a criação da política pública, na respectiva expansão que acarrete aumento de valor da programação orçamentária e no aperfeiçoamento que implique alteração no seu desenho.

As Avaliações *in itinere* “contribuem para a gestão problemas e riscos críticos, a otimização de operações e de custos associados, o aumento da qualidade de serviços e produtos ofertados, bem como para o aprimoramento da política pública”. (TCU, 2020. p. 97)

E, por fim, as Avaliações *ex post* servem para a verificação dos efeitos concretos das políticas públicas, permitindo avaliar sua relevância, utilidade, resultados, impactos e sustentabilidade e, com isto, “trazer transparência quanto à qualidade e ao valor público do gasto, bem como orientar decisões acerca da viabilidade e necessidade de se continuar, otimizar ou extinguir a política pública”. (TCU, 2020. p. 97).

A Avaliação é um instrumento que permite verificar os procedimentos utilizados para a escolha dos objetos de intervenção por meio de políticas públicas (formação da agenda), as formas de implementação das políticas e seus resultados, permitindo entender se essa política pública pode ser replicada ou deve ser abandonada.

Como se observa, a Avaliação tanto pode ser entendida como uma etapa do ciclo de políticas públicas, quando realizada após a conclusão das fases de Formulação e Implementação das políticas (avaliação *ex post*), como também pode ser realizada durante a execução de tais fases (avaliações *ex ante* e *in itinere*).

Considerando as possibilidades de fiscalização de políticas públicas, a próxima seção se dedica a identificar como esta atividade é realizada pelo TCE-PA, pelos Tribunais selecionados para a pesquisa (TCM-PA, TCE-MG e TCE-RS) e pelo CTE-IRB, tendo sido escolhida a área da educação como recorte, no período de 2018 a 2022 (primeiro semestre).

3. A FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PELO TCE-PA, PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS SELECIONADOS (TCM-PA, TCE-RS, TCE-MG E TCU) E PELO CTE-IRB.

A Constituição Republicana de 1988, em seu artigo 208, parágrafo 1º estabelece que o acesso ao ensino público e gratuito é direito subjetivo da pessoa, e traça as diretrizes para a concretização deste direito.

A implementação das políticas públicas educacionais demanda esforços conjuntos dos vários entes federativos, tendo em vista a atribuição comum ou concorrente de competências constitucionais, uma vez que, nos termos do artigo 211 da Constituição Republicana de 1988, a educação será prestada em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A Constituição define que a União será responsável pelas instituições federais de ensino, os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, e que os Estados e o Distrito Federal atuarão preferencialmente no ensino fundamental e médio.¹⁸

Conforme se verifica, as políticas educacionais demandam uma articulação integrada entre os entes federativos, por isso são denominadas políticas descentralizadas (OCDE, 2020, p. 17).

Ocorre que o planejamento e a execução de tais políticas pode ensejar algumas dificuldades para o Estado, conforme constatou a OCDE, ao consolidar pesquisas em diversos países, em que vislumbrou os seguintes problemas: fracasso na coordenação entre os subníveis de governo, visto que interesses setoriais eram priorizados, ao invés das abordagens integrativas; a falta de capacidade para o desenvolvimento regional, e o mal estabelecimento de condições nacionais, isto é, falta de autonomia fiscal e falhas na limitação das responsabilidades dos entes políticos. (OCDE, 2014, p. 7).

Posteriormente, a OCDE verificou que os Tribunais de Contas brasileiros enfrentavam problemas semelhantes aos entes federativos, ou seja: dificuldade na coordenação entre os tribunais de contas e dificuldades regionais como a ausência de planejamento de fiscalizações baseadas na análise de risco e pouco uso de indicadores para fundamentar suas decisões. (OCDE, 2018, p. 11).

¹⁸ No Brasil, a Educação Básica é constituída pela Educação Infantil (tanto na modalidade creche, ou seja, de 0 a 3 anos de idade, como na modalidade pré--escolar, prevista para 4 e 5 anos de idade), pelo Ensino Fundamental (anos iniciais de 1º a 9º anos) e pelo Ensino Médio (1º a 3º anos). (COSTIN, 2017, p. 362).

Para solucionar este problema de articulação, os Tribunais Contas vêm atuando por meio da formação de grupos de trabalho, a exemplo do Comitê de Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (IRB), e da realização de auditorias coordenadas pelo Tribunal de Contas da União.

Há também outras iniciativas que podem ser consideradas como boas práticas, ou seja, passíveis de serem replicadas pelo TCE-PA em suas atividades fiscalizatórias. Entretanto, antes de tratar especificamente das boas práticas selecionadas para fundamentar a construção da minuta do Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCE-PA, cumpre abordar acerca das definições de educação e sobre a importância dos Planos de Educação, e de que forma, em linhas gerais, ocorre a fiscalização de políticas públicas educacionais pelo TCE-PA, pelos Tribunais de Contas selecionados (TCU, TCM-PA, TCE-MG e TCE-RS) e pelo CTE-IRB.

3.1. Educação como política pública e os Planos de Educação

Há diversas definições acerca do que é a educação e sobre quais são seus objetivos. Este trabalho não almeja esgotar a busca pelos conceitos de educação, mas sim trazê-los para contextualizar a importância da fiscalização das políticas públicas educacionais como instrumento indutor de maior eficácia na implementação destas políticas.

Brandão (2017, p. 61-97), cita diversos conceitos de educação, dividindo-os em três grupos: educação enquanto instrumento de desenvolvimento do indivíduo, educação como prática social e como meio de mudança social. Para ele, a ideia de educação teria evoluído historicamente, sendo composta por estes conceitos.

Assim, “Educação. Do latim *‘educere’*, que significa extrair, tirar, desenvolver. (...) É uma atividade criadora, que visa levar o ser humano a realizar as suas potencialidades físicas, morais, espirituais e intelectuais”. (BRANDÃO, 2017, p. 98).

Para o referido autor, mais recentemente, a educação passou a ser entendida como instrumento de mudança social, concluindo que: “A educação deixa finalmente de ser vista como um privilégio, um direito apenas, e deixa de ser percebida como um somente de adaptação da pessoa à mudança que se faz sem ela, e que apenas a afeta depois de feita.” (BRANDÃO, 2017, p. 83).

Para Durkeim (2014, p. 37), a educação é exercida pelos adultos na formação das crianças e objetiva desenvolver conhecimentos exigidos pela sociedade política a qual aquele indivíduo está vinculado. A educação seria, portanto, uma prática social.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), no artigo 26, item 2, define como objetivo da educação a plena expansão da personalidade humana e o reforço dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, devendo cooperar para tolerância e amizade entre as nações e grupos raciais ou religiosos.

No Brasil, a Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB) estabelece que “a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”, e acrescenta que a educação deve estar vinculada ao mundo do trabalho e à prática social. (BRASIL, 1996)

Na década de 1960, a educação foi relacionada por Schultz (1960 apud Ioschpe, 2016, p. 47-48) como “capital humano”, que a definiu como um investimento consciente dos indivíduos em busca de maiores rendimentos futuros no mercado de trabalho. Assim, a educação não estaria atrelada apenas ao desenvolvimento pessoal, mas também ao acréscimo de competências para alcançar uma melhor remuneração. Logo, os gastos/investimentos com educação levariam necessariamente ao aumento da renda.

A educação enquanto instrumento para aumento da renda também foi objeto dos estudos de Mincer (1974 apud Ioschpe, 2016), que formulou uma equação para demonstrar sua hipótese de que os anos de frequência escolar tem uma influência linear sobre o salário. Ou seja, em teoria, quanto mais anos de escola, maior seria o salário do trabalhador.

Para Ioschpe (2016, p. 157-158), o nível educacional apresenta estreita relação com a renda, no seu entendimento “os princípios da economia também se aplicam ao ‘mercado’ da educação, regido por movimentos de oferta e demanda. Quando aumenta a demanda, aumenta o valor da educação, medido através do ganho salarial resultante de um ano a mais de instrução”. Portanto, a educação pode ser considerada como um investimento, visto que possui taxas de retorno.

Gomes (2009, p. 44), ressalta que a efetividade do direito humano à educação de qualidade e para todos é o caminho para promover o valor da dignidade da pessoa humana e garantir maior igualdade, liberdade, justiça e paz social, pois a educação permeia os campos da ética, da cultura, da filosofia, da religião, da sociologia e do direito na transmissão de valores humanos. E deve ser assumida como prioridade universal, de modo a habilitar o cidadão a exercer seus direitos humanos universais e usufruir melhores condições de vida digna.

A educação tem por objetivo o pleno desenvolvimento humano, auxiliando na formação da personalidade e no seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho. No entanto, para que os indivíduos possam usufruir deste direito é necessário que os serviços educacionais sejam fornecidos pelo Estado (ou por instituições privadas).

Nesse contexto, ressalta-se que há diversos textos sobre pedagogia e muitos autores que tratam do tema educação, entretanto, poucos textos no Brasil abordam educação como política pública, "ou seja, como um conjunto de ações e propostas do aparelho do Estado para enfrentar problemas da realidade ou atender a demandas formuladas pela sociedade civil". (COSTIN, 2017, p. 356).

As políticas públicas educacionais são instrumentos de concretização do direito fundamental à educação, materializando-o no campo da realidade, são diretrizes para a execução de serviços públicos, que vão propiciar melhores condições de vida aos indivíduos e contribuir para a melhor participação destes na sociedade.

Para a elaboração dessas políticas, é importante que sejam consideradas as metas elencadas nos planos nacional, estaduais e municipais de Educação. A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) os descreve como instrumentos de planejamento por excelência, e afirma que devem considerar a realidade local, o universo das pessoas beneficiadas e os custos envolvidos.

“Os planos de educação constituem a base da política educacional de determinado ente da federação, levando em conta as prioridades, os investimentos e as especificidades próprias de cada Estado, do Distrito Federal e dos Municípios”. (ATRICON, 2016. p. 11).

A história dos Planos de Educação como instrumentos norteadores da formulação de políticas públicas educacionais é recente, uma vez que, embora previsto na Constituição Federativa de 1988, somente com a Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), em seu artigo 9º, inciso I, é que ficou definido que caberia a União, com a colaboração dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a elaboração do PNE. Além disto, conforme o artigo 87, § 1º, das Disposições Transitórias da LDB, caberia à União encaminhar, no prazo máximo de um ano da publicação da referida lei, o PNE com diretrizes e metas para os dez anos seguintes a sua confecção.

A Lei Federal nº 10.172/01, promulgado em 10/01/2001, foi o primeiro PNE, com força de lei, vigente de 2001 a 2011, contudo, não atingiu os resultados esperados, em razão de problemas de financiamento.¹⁹

O segundo PNE, a Lei Federal nº 13.004/14, com vigência de 2014 a 2024, contempla 20 metas e 254 estratégias, dentre as quais estão a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a superação das desigualdades educacionais, a melhoria na qualidade da educação, a fixação de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) e a valorização dos professores. (BRASIL, 2014).

No âmbito do Estado do Pará, o Plano Estadual de Educação (PEE) foi promulgado por meio da Lei nº 8.186/15, e tem vigência de 2015 a 2025, e prevê 20 metas para serem cumpridas, com estrutura análoga ao PNE.

Como se observa, tais planos definem os objetivos a serem perseguidos pelos entes federativos quando da elaboração e execução de políticas educacionais, logo, a fiscalização das atividades planejadas para o cumprimento de tais metas é de suma importância para que elas sejam efetivamente concretizadas e seja possível oferecer uma educação de qualidade aos brasileiros.

Para a fiscalização quanto ao cumprimento das metas estabelecidas no PNE ou nos planos estaduais ou municipais de educação, os Tribunais de Contas podem realizar auditorias de conformidade, operacionais ou inspeções.

Nesses procedimentos, especialmente na análise das contas governamentais, a insuficiência no atendimento das metas pode ensejar algumas medidas a serem tomadas pelos Tribunais de Contas, tais como a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão, a determinação de apresentação de plano de ação pelos jurisdicionados e, no caso de omissão, recomendações no parecer prévio das prestações de contas.

Apesar disso, ressalta a ATRICON (2016, p. 160) que os Tribunais de Contas devem primar por uma atuação preventivo-pedagógica, por meio de diagnósticos e levantamentos prévios, oferecimento de capacitações e comunicações aos jurisdicionados, bem como através da expedição de alertas aos entes federados em situação de risco de não atendimento das metas dos planos de educação nos prazos estabelecidos pela legislação.

¹⁹ <https://deolhonosplanos.org.br/planos-de-educacao/>.

Diante disso, além das boas práticas de fiscalização, também foram objeto de verificação nesta pesquisa as iniciativas de acompanhamento do cumprimento das metas do PNE pelos Tribunais de Contas.

3.2. A atuação do Tribunal de Contas do Estado do Pará na fiscalização das políticas públicas educacionais

Considerando que um dos objetivos desse trabalho é verificar de que forma o TCE-PA realiza a fiscalização de políticas públicas educacionais, e tendo em vista que a ele se direciona o produto deste trabalho, ou seja, a minuta do Manual de Avaliação de Políticas Públicas do TCE-PA, a ser aplicado inicialmente na área da educação, é que optou-se por destacá-lo dos demais Tribunais de Contas pesquisados (TCU, TCEMG, TCE-RS e TCM-PA) e do Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), abrindo tópico próprio para tratar do assunto.

Posteriormente, serão expostos os resultados da pesquisa, especificando as boas práticas empregadas pelos Tribunais de Contas selecionados (TCU, TCEMG, TCE-RS e TCM-PA) e pelo Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), que podem servir de exemplos para a atuação do TCE-PA.

Atualmente, conforme o Regimento Interno do TCE-PA (Ato nº 63/2012), são utilizados como instrumentos de fiscalização pelo citado Tribunal de Contas estadual: Levantamento, Auditoria, Inspeção, Monitoramento e Acompanhamento²⁰, cujas definições, elencadas nos artigos 79 a 85 do Regimento Interno do TCE-PA (RITCE-PA), são similares às descritas no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU).

Destes instrumentos, destaca-se a Auditoria, que é utilizada corriqueiramente pelo TCE-PA para fiscalização das prestações de contas dos administradores públicos, para a avaliação de desempenho de seus jurisdicionados, ou para subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro (aposentadorias e pensões). Tais auditorias podem ser programadas, que são as previstas no Plano Anual de Fiscalização (PAF), elaborado pela Secretaria de Controle Externo, ou especiais, realizadas quando as circunstâncias assim exigirem.²¹

²⁰ Artigo 72, RITCE-PA.

²¹ Conforme o artigo 80 do Regimento Interno do TCE-PA (Ato nº 63/2012), Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado para:

I - examinar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial;

Ao exercer suas atividades, o TCE-PA atua por meio de setores, as Controladorias de Contas de Gestão, divididas por eixos temáticos. Essas controladorias utilizam as auditorias de conformidade como principal instrumento de fiscalização da aplicação de recursos, ou seja, concentram-se na análise da legalidade dos atos dos gestores públicos.

As auditorias operacionais, que são o principal instrumento empregado pelos Tribunais de Contas para a fiscalização de políticas públicas, por meio das quais é possível verificar os aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da política analisada, ficam a cargo da equipe que compõe a Controladoria de Assuntos Estratégicos (CAE), que realiza este tipo de auditoria para verificação de diversas áreas temáticas (saúde, educação, segurança, meio ambiente, etc).

Essa equipe tem maior contato e de fato analisa a fiscalização das políticas públicas estaduais, contudo, dada a complexidade das políticas e por trabalharem com todas as áreas temáticas, não conseguem realizar o efetivo controle concomitante da atuação governamental.

No que tange à área da educação, destaca-se que a 5ª Controladoria (5ª CCG) fiscaliza a promoção social, que inclui as áreas de educação, lazer e cultura, atuando no exame das prestações de contas anuais dos gestores públicos dirigentes de seus órgãos jurisdicionados, na fiscalização dos repasses de recursos, execução de contratos, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, e na análise de representações e denúncias.

Logo, visto que não há setor específico que realize a fiscalização de políticas educacionais, fica a cargo da 5ª CCG a verificação do aspecto de legalidade da aplicação de recursos públicos e da CAE a realização de auditorias operacionais nas políticas públicas advindas de todas as áreas temáticas, incluindo a educação.

Em uma pesquisa prévia, constatou-se que a última auditoria que a CAE realizou na área da educação ocorreu em 2013 (no período de abril a dezembro), referente aos exercícios de 2010, 2011 e 2012.

Advinda de um Acordo de Cooperação firmado com o TCU, a fiscalização teve como objeto políticas voltadas para o Ensino Médio, especificamente os programas: “Educação pública de qualidade para todos”, que consta no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011; e “Educação pública de qualidade”, elencado no PPA 2012-2015, que versavam sobre

II – avaliar o desempenho dos jurisdicionados, assim como de sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; e
III - subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

a ampliação da cobertura do Ensino Médio no Estado do Pará e a construção de unidades escolares.

Para a realização dessa auditoria foram escolhidas duas questões norteadoras, quais sejam: 1) De que forma a Secretaria de Educação tem buscado o aperfeiçoamento da gestão das escolas? 2) Em que medida a infraestrutura das escolas proporciona condições necessárias para o atendimento das demandas do ensino médio?

Como metodologia, foi realizada uma visita de estudo, com a utilização dos seguintes métodos de coletas de dados: observação direta, requisição de documentos, entrevistas e questionários (presencial e via malote da SEDUC), pesquisa documental e banco de dados.

Na primeira etapa, foram realizadas entrevistas com gestores das escolas, coordenadores pedagógicos, professores e membros do conselho escolar, e visitas exploratórias em quatro escolas (EEEFM Acácio Sobral, EEEFM Augusto Olímpio, EEEFM Brigadeiro Fontenelle e EEEFM Temístocles de Araújo), no município de Belém, com a finalidade de diagnosticar os principais problemas que atingiam a educação no ensino médio no Estado do Pará. (TCE-PA, 2013, p. 9-11).

Na segunda etapa, para a definição da amostra das escolas que seriam visitadas, foram escolhidos dois critérios: o Índice de Risco de Auditoria (IRA)²² e o nível de infraestrutura²³, sendo visitadas 14 (quatorze) escolas selecionadas pelo primeiro critério e outras 14 (quatorze) escolas escolhidas pelo segundo critério, localizadas em diversas regiões do Estado do Pará. (TCE-PA, p. 9-11)²⁴

As visitas *in loco* foram realizadas no período de 20/08/2013 a 10/09/2013, nas quais foram aplicados dois tipos de questionário em cada escola, sendo 28 (vinte e oito) aplicados junto aos diretores, vice-diretores, coordenadores pedagógicos, membros do conselho escolar e professores e 28 (vinte e oito) questionários para avaliar a infraestrutura

²² Para a confecção da amostra segundo o critério do Índice de Risco de Auditoria – IRA, relacionado ao desempenho das escolas, o TCE-PA contou com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), que, a partir da base de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), formulou lista com 30 (trinta) escolas, por unidades da federação, classificando-as em: alto risco de auditoria (pior desempenho), médio risco de auditoria (desempenho mediano) e baixo risco de auditoria (melhor desempenho).

²³ Esse critério foi escolhido pelo TCE-PA a fim de ampliar a amostragem já definida pelo critério IRA, classificando as escolas a serem visitadas segundo seu nível de infraestrutura em: básica, adequada e avançada.

²⁴ Tais regiões foram denominadas no Relatório de Auditoria Operacional como: Guamá, Rio Capim, Tocantins, Marajó, Rio Caeté e Metropolitana. (TCE-PA, 2013, p. 11)

da escola. No total, foram visitadas 23 (vinte e três) escolas, alcançando 169 (cento e sessenta e nove) alunos.

Além disso, foram postados, via malote pela Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC-PA), 39 (trinta e nove) questionários, sendo 19 (dezenove) para as Unidades Regionais de Educação – UREs e 20 (vinte) para as Unidades SEDUC na Escola – USEs, com a finalidade de levantar informações para avaliar o apoio da SEDUC diante de suas regionais e destas perante a gestão das escolas. Dos questionários enviados, apenas 35% (trinta e cinco por cento) foram respondidos e reencaminhados, o que foi considerado pouco representativo pela equipe que efetuou a auditoria operacional.

Com base nas informações coletadas, foi emitido relatório técnico que concluiu pela insuficiência de ações para o aperfeiçoamento da gestão das escolas públicas estaduais de ensino médio por parte da SEDUC-PA e ressaltou a precariedade da estrutura física das unidades escolares, o que impossibilitava o fornecimento de uma educação pública de qualidade.

Em sede de julgamento, foi proferida a Resolução nº 18.571/2014, datada de 15 abril de 2014, na qual constam diversas recomendações a serem cumpridas pela SEDUC-PA, e, entre essas, o encaminhamento, no prazo de 60 (sessenta) dias, de Plano de Ação, com cronograma de atividades, explicitando de que forma aquela Secretaria atuaria para corrigir as impropriedades elencadas no relatório de auditoria. Além disso, foi acrescentada a observação de que o descumprimento injustificado do prazo seria passível da aplicação de penalidade.²⁵

Em maio de 2015, um ano após a publicação da supracitada resolução (abril de 2014), a SEDUC-PA apresentou o Plano de Ação. Em seguida, a Resolução nº 18.725/2015, ratificou o Plano de Ação apresentado pelo SEDUC-PA, visto que atendia aos requisitos da Resolução nº 18.494/2013, que define os procedimentos de auditoria operacional no âmbito do TCE-PA.

Além disso, ordenou que fossem apresentados, a cada 12 meses, relatórios parciais referentes a execução do plano, contendo os estágios de cumprimento das determinações do TCE-PA, bem como a indicação de servidores que deveriam permanecer em contato com a equipe de auditoria operacional daquele Tribunal para fins de monitoramento das atividades.

²⁵ Nos termos do artigo 6º, § único, da Resolução nº 18.494/2013 (que define procedimentos relativos às Auditorias Operacionais no âmbito do TCE-PA), o descumprimento injustificado de prazo para a apresentação de Plano de Ação poderá ensejar a aplicação de multa e a determinação de novo prazo.

Em 2017, foi realizado Monitoramento pelo TCE-PA para verificar a implementação das recomendações da Resolução nº 18.571/2014 e o cumprimento da Meta 3 do Plano Estadual de Educação 2015/2025 (Lei nº 8.186/2015).²⁶

Conforme o relatório do Monitoramento, expedido em março de 2017, as medidas propostas na Resolução nº. 18.471/2014 não foram atendidas pela SEDUC-PA, permanecendo e/ou agravando ainda mais o cenário do Ensino Médio constatado na Auditoria Operacional realizada em 2013, e comprometendo o alcance das estratégias relacionadas no PEE 2015/2025. Segundo a equipe técnica, 80% das recomendações não foram atendidas e 20% apenas parcialmente. Contudo, naquele momento não foi aplicada nenhuma sanção pelo TCE-PA.

Sobre o referido relatório, foram expedidas as Resoluções nº 18.915/2017 e nº 19.035/2018. A primeira refere-se ao cumprimento das recomendações contidas na Resolução nº. 18.471/2014 (que analisou a Auditoria Operacional efetuada em 2013), com as seguintes conclusões: 1) Que a SEDUC-PA deveria apresentar novo Plano de Ação quanto ao cumprimento da Meta 3 do PEE 2015/2025; 2) ordenou o encerramento do ciclo de Monitoramento, relativo ao cumprimento das recomendações estabelecidas na Resolução nº. 18.471/2014; 3) determinou o envio do processo à 5ª CCG para ser juntado à prestação de contas anuais do gestor, de modo a subsidiar a análise das contas de gestão e a eventual apuração das responsabilidades cabíveis.

Em seguida, após a apresentação de Plano de Ação (referente às estratégias de cumprimento da Meta 3) pela SEDUC-PA, foi emitida a Resolução nº 19.035/2018, que ratificou o plano, ordenou que o encaminhamento de relatório por aquela Secretaria, que deveria conter o estágio de implementação das recomendações já expedidas no relatório de Monitoramento²⁷, e a nomeação de servidores para estarem em permanente contato com a equipe de auditoria operacional do TCE-PA.

²⁶ “Meta 3 - universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PEE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).”

²⁷ O Relatório de Monitoramento expediu as seguintes recomendações, no item 278: “278. Visando ao atendimento da Meta 3, sugere-se a esta Corte de Contas que faça as seguintes recomendações à Seduc: 1) Estabelecer e implementar procedimentos e indicadores de monitoramento para acompanhamento da evasão, abandono e busca ativa; 2) Adotar e implementar medidas para acompanhar a frequência dos alunos; 3) Garantir que os mecanismos formais e sistematizados de acompanhamento e monitoramento assegurem que as escolas alimentem as informações em tempo hábil.”

Ressalta-se que a Resolução nº 19.035/2018 estabeleceu que o referido Plano de Ação deveria ser objeto de Monitoramento futuro, a ser realizado pela equipe de auditoria operacional do TCE-PA. Entretanto, tal fiscalização não foi realizada até o presente momento.

Verificou-se que todas as informações acima citadas foram publicadas no sítio oficial do TCE-PA na internet, observando o princípio da transparência e possibilitando o controle social.

Após tais constatações prévias, no âmbito da pesquisa que subsidiou este trabalho, foi encaminhado questionário eletrônico ao TCE-PA, por meio do canal da Ouvidoria, disponibilizado no site do referido Tribunal, cujas respostas serão apresentadas no item a seguir.

3.3. Dos resultados da pesquisa: A atuação do TCE-PA e dos Tribunais de Contas selecionados (TCM-PA, TCE-RS, TCE-MG e TCU) na fiscalização de políticas educacionais, no período de 2018 ao primeiro semestre de 2022.

A fim de compreender como os Tribunais de Contas realizam a fiscalização de políticas públicas educacionais e as boas práticas que adotam em suas atividades cotidianas, foi realizada pesquisa²⁸, mediante o envio de Carta de Apresentação, com o *link* de acesso a um questionário on-line (disponibilizado na plataforma *Survey Monkey*), encaminhada pelos canais das Ouvidorias do TCE-PA e dos Tribunais de Contas selecionados (TCM-PA, TCE-RS, TCE-MG e TCU).

O questionário, cujas respostas são apresentadas neste item, foi elaborado para complementar a pesquisa documental²⁹, no intuito de identificar como as entidades pesquisadas executam as fiscalizações de políticas públicas, especialmente as políticas educacionais, se possuem normas e/ou manuais que orientam essas atividades e quais os trabalhos executados no período pesquisado (2018 ao primeiro semestre de 2022)

²⁸ Cumpre esclarecer que não foi realizada solicitação de autorização do Comitê de Ética da Plataforma Brasil, uma vez que a pesquisa envolveu dados de domínio público, publicados pelos Tribunais de Contas e pelo Instituto Rui Barbosa em seus relatórios, em seus próprios sítios eletrônicos, bem como questionários eletrônicos relativos a informações profissionais, sem a identificação dos respondentes. Logo, tais informações enquadraram-se nas exceções contidas no artigo 1º, parágrafo único, incisos III, V e VII, da Resolução nº 510/2016, do Conselho Nacional de Saúde, que dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais, cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana.

²⁹ Executada por meio da análise de normas e relatórios publicados pelas instituições pesquisadas.

consideram como boas práticas. Tais respostas auxiliam na compreensão de quais desses métodos podem contribuir para o aperfeiçoamento da atuação do TCE-PA.

Por conseguinte, foram feitas as seguintes perguntas:

- 1) Instituição respondente;
- 2) Setor responsável pelas informações;
- 3) Na sua Instituição, qual instrumento é utilizado para realizar a fiscalização de políticas públicas? (com as opções de respostas: Auditoria Operacional; Avaliação de Políticas Públicas; Os dois instrumentos acima; Outros.);
- 4) Sua Instituição utiliza manuais que orientem as fiscalizações (Manuais de auditoria)? Quais? Favor indicar o ano de publicação;
- 5) Há manual específico para a realização de Avaliação de Políticas Públicas? Se sim, o acesso a este manual é público ou apenas para uso interno? Qual o ano de publicação?
- 6) Na área da educação, por favor descreva como são escolhidos os objetos de fiscalização;
- 7) A sua Instituição utiliza indicadores (ex: IDEB, SAEB, indicadores socioeconômicos, Censo [IBGE], etc) para subsidiar a escolha dos objetos de fiscalização? Como isso ocorre?
- 8) No período de 2018 a 2022 (primeiro semestre), quais foram os projetos/fiscalizações de políticas públicas educacionais realizadas pela sua Instituição?
- 9) Quais ações podem ser consideradas como boas práticas realizadas pela sua Instituição no campo das fiscalizações de políticas educacionais?
- 10) Quais destas boas práticas foram empregadas no período de 2018 a 2022 (primeiro semestre)?

A pesquisa foi executada no período de outubro a novembro de 2022, e, entre os Tribunais pesquisados, somente o TCE-MG não encaminhou respostas. Por esta razão, neste tópico serão apresentadas somente as respostas fornecidas pelo TCM-PA, TCE-PA, TCU e TCE-RS, e, quanto ao TCE-MG, serão expostas as informações sobre fiscalizações de políticas educacionais encontradas nos relatórios publicados por este último Tribunal.

No tocante ao Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), optou-se por não enviar o questionário eletrônico, uma vez que não se trata de uma instituição com personalidade jurídica própria, e sim de um grupo de trabalho, cujas atividades fazem parte e são coordenadas pelo IRB, do qual participam três dos Tribunais pesquisados: TCU, TCE-MG e TCE-RS.

3.3.1. Tribunal de Contas do Estado do Pará

De início, cumpre destacar que a pesquisa, mediante o envio de questionários ao TCE-PA e aos Tribunais de Contas selecionados (TCU, TCM-PA, TCE-RS e TCE-MG), foi executada no período de outubro a novembro de 2022, logo todas as informações constantes neste trabalho se reportam ao referido período.

Em outubro de 2022, por meio do Expediente nº 017578/2022, o TCE-PA apresentou as respostas, compiladas no quadro a seguir:

Quadro 1 - Respostas ao Questionário (TCE-PA)

Questionamento	Resposta
1. Instituição respondente;	TCE-PA
2. Setor responsável pelas informações;	Secretaria de Controle Externo (SECEX)
3. Na sua Instituição, qual instrumento é utilizado para realizar a fiscalização de políticas públicas? (com as opções de respostas: Auditoria Operacional; Avaliação de Políticas Públicas; Os dois instrumentos acima; Outros.);	Auditoria Operacional
4. Sua Instituição utiliza manuais que orientem as fiscalizações (Manuais de auditoria)? Quais? Favor indicar o ano de publicação;	Possui manuais com a metodologia para as fiscalizações, consubstanciados nas Resoluções nº 17.842/2010 (aprovou a Metodologia de Fiscalização consolidada) e nº 18.494/2013 (que define procedimentos relativos as Auditorias Operacionais – AOP).
5. Há manual específico para a realização de Avaliação de Políticas Públicas? Se sim, o acesso a este manual é público ou apenas para uso interno? Qual o ano de publicação?	Não possui manual específico para a Avaliação de Políticas Públicas.
6. Na área da educação, por favor descreva como são escolhidos os objetos de fiscalização;	Os parâmetros são definidos no Plano Anual de Fiscalização (PAF), e considerados os critérios de Materialidade, Relevância, Risco e Oportunidade. A

	<p>escolha também é orientada pelos Relatórios de Inteligência produzidos pela Controladoria de Assuntos Estratégicos (CAE), denominados de “trilhas de auditoria”. Além disso, também são executadas demandas advindas do Programa de Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), coordenado pela ATRICON³⁰; e outras em conjunto com o TCU e outros Tribunais de Contas; e, inspeções e fiscalizações concomitantes, executadas em razão de fatos divulgados na mídia ou levados ao conhecimento do TCE-PA, que sejam considerados relevantes e lesivos à Administração Pública e, por isso, requerem uma fiscalização mais imediata.</p>
<p>7. A sua Instituição utiliza indicadores (ex: IDEB, SAEB, indicadores socioeconômicos, Censo [IBGE], etc) para subsidiar a escolha dos objetos de fiscalização? Como isso ocorre?</p>	<p>São utilizados para subsidiar trabalhos coordenados, a exemplo da Auditoria Operacional sobre o Acesso e Permanência no Ensino Médio, que está sendo executada sob a coordenação do TCU, em parceria com os demais Tribunais de Contas brasileiros, conforme metodologia e Plano Anual de Trabalho, aprovado pela Rede Integrar. Para este trabalho estão sendo utilizados indicadores do painel do projeto integrar, elaborado pelo TCU, tais como: evasão escolar, repetência, distorção idade x série, infraestrutura das escolas e transporte rural.³¹</p>
<p>8. No período de 2018 a 2022 (primeiro semestre), quais foram os projetos/fiscalizações de políticas públicas educacionais realizadas pela sua Instituição?</p>	<p>Em 2021 o TCE-PA, juntamente com os demais do Tribunais de Contas brasileiros, participou do projeto “Permanência escolar na Pandemia”, de iniciativa do IEDE (Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional) e do IRB (Instituto Rui Barbosa), que objetivou mapear a permanência dos estudantes nas redes municipais e estaduais de ensino³² durante o período de pandemia.³³ Em 2022, por meio de Acordo de Cooperação Técnica firmado com o TCU, ATRICON e IRB, o TCE-PA participou de Auditoria Operacional Coordenada em políticas públicas de Acesso ao Ensino Médio, no âmbito da Rede Integrar.³⁴</p>

³⁰ O Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), tem como objetivos: estabelecer padrões de qualidade da atuação dos Tribunais de Contas, criar um marco de medição (MMD-TC) que utilize avaliações periódicas, de modo a aferir o desempenho dos Tribunais de Contas em comparação com as boas práticas internacionais e diretrizes estabelecidas pela ATRICON. O MMD-TC é um questionário estruturado com critérios de avaliação, que serve para avaliar a qualidade e agilidade dos serviços dos Tribunais de Contas, composto por 27 indicadores agrupados em 8 domínios, e vêm sendo executado a cada biênio, desde 2015. Os resultados das edições de 2015, 2017, 2019 e 2022, podem ser encontrados no site: <http://qatc.atricon.org.br/>.

³¹ O painel pode ser acessado pelo link: https://www.tcu.gov.br/Paineis/_Pub/?workspaceId=77067ac5-ed80-45da-a6aa-c3f3fa7388e5&reportId=e187e167-3fc6-4253-bfca-00115dcca08d.

³² A expressão "redes de ensino" não deve ser confundida com "unidades escolares", ela se refere a estrutura administrativa a qual estão conectadas, logo, podem ser redes de ensino estaduais, municipais, distrital ou federal, e abrangem as unidades escolares (escolas) pelas quais são competentes.

³³ O projeto foi executado por meio da aplicação de questionário *online*, enviado aos gestores da Secretaria de Educação correspondente, com perguntas pertinentes à frequência/participação dos alunos do 3º, 5º e 9º ano nas aulas remotas no período de 2020 a 2021, cujos resultados foram publicados pelo IEDE.

³⁴ O trabalho ainda está em execução e tem por escopo mapear os eventuais obstáculos das ações governamentais desenvolvidas por estados e pela União em relação à implementação do novo ensino médio, como uma estratégia de melhoria dos índices de acesso e de permanência de jovens no ensino médio, considerando aspectos de governança multinível, exercida entre os referidos entes federativos, em regime de colaboração, para garantir o cumprimento da meta 3 do Plano Nacional de Educação, que diz respeito à universalização (até 2016) do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, e a elevação, até o

9. Quais ações podem ser consideradas como boas práticas realizadas pela sua Instituição no campo das fiscalizações de políticas educacionais?	Os trabalhos que estão sendo desenvolvidos no âmbito da REDE INTEGRAR, CTE-IRB e a fiscalização remota e contínua da aplicação de recursos em Educação, por meio do Sinapse. ³⁵
10. Quais destas boas práticas foram empregadas no período de 2018 a 2022 (primeiro semestre)?	Os projetos mencionados na questão 9 se encontram em fase de execução (Auditoria Coordenada no âmbito da Rede Integrar; e auditoria coordenada com o uso do Sinapse) ou de planejamento (auditoria coordenada pelo CTE-IRB, a ser realizada em 2023).

Fonte: Elaboração própria, a partir das respostas do questionário citado nas linhas acima.

3.3.2. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA)

Por meio do questionário eletrônico disponibilizado na plataforma *Survey Monkey*, em novembro de 2022, o TCM-PA, representado pela Divisão de Planejamento, Assessoria, Monitoramento, Fiscalização e Controle Externo (DIPLAMFCE), ao ser perguntado sobre os instrumentos³⁶ que utiliza para realizar as fiscalizações de políticas públicas, respondeu que usa a Auditoria Operacional³⁷ e o Acompanhamento.³⁸

Ao ser indagado sobre a utilização de Manuais que orientem as atividades de fiscalização, foi respondido que são usadas a Resolução de Auditoria 06/2021/TCM-PA, a Resolução de Levantamento 11/2021/TCM-PA e o Manual de Auditoria Operacional do

final de 2024, da taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento). Ressalta-se que a Meta 3 do PNE prevê o alcance deste objetivo até o ano 2016, entretanto, não foi alcançada em todo Brasil.

³⁵ O Sinapse permite que os Tribunais fiscalizem de forma remota e contínua a aplicação de recursos na Educação, com foco inicial no FUNDEB, e possibilita que os gestores tenham conhecimento do cruzamento de dados e indícios de impropriedades de forma antecipada, adotando providências para o saneamento necessário, antes de qualquer ação repressiva do controle externo.

³⁶ No artigo 294 de seu Regimento Interno (Ato nº 23/2021), o TCM-PA elenca como instrumentos de fiscalização: I- Auditorias; II – Inspeções; III - Levantamentos; IV - Acompanhamentos; e V – Monitoramentos.

³⁷ O Regimento Interno do TCM-PA (artigo 303) define Auditoria Operacional como: "o exame de funções; sub-funções; programas; ações: atividades, projetos e operações especiais; áreas; processos; ciclos operacionais; serviços e sistemas governamentais com o objetivo de se emitir comentários sobre o desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública e o resultado das políticas, programas e projetos públicos, pautada em critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente, além dos aspectos intrínsecos de legalidade."

³⁸ O Acompanhamento, por sua vez, é definido no RITCMPA da seguinte forma:

"Art. 314. Acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I - examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial;

II - avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

TCU (2020). Acrescentando, ainda, que não há manual específico para a avaliação de políticas públicas.

Para as seguintes questões: "Na área da educação, por favor descreva como são escolhidos os objetos de fiscalização."; e "A sua Instituição utiliza indicadores (ex: IDEB, SAEB, indicadores socioeconômicos, Censo [IBGE], etc) para subsidiar a escolha dos objetos de fiscalização? Como isso ocorre?", para a primeira pergunta foi respondido que são utilizados diversos critérios referentes à educação e elaborada matriz de risco, entretanto, sem especificação de quais seriam esses critérios; para a segunda pergunta, foi respondido que o TCM-PA utiliza indicadores (IDEB, CENSO, Catálogo de escolas) para a seleção dos municípios a serem fiscalizados no ano seguinte, e elabora matriz de risco.

Quanto às fiscalizações de políticas educacionais, executadas no período de 2018 ao primeiro semestre de 2022, o TCM-PA respondeu: Auditorias Operacionais; Levantamento Diagnóstico da Educação municipal diante da pandemia da COVID 19 aplicado aos municípios paraenses (2020); Monitoramento em 01 município em função do Programa TCM nas Escolas (2021); Auditoria em 03 municípios, em função do Programa TCM nas Escolas (2021); Levantamento do retorno às aulas 2021 e 2022.

Às questões 09 e 10, que se referiam às fiscalizações que aquele Tribunal considera como boas práticas e sobre quais delas foram executadas no período objeto da pesquisa (2018 ao primeiro semestre de 2022), foram citadas as seguintes: Acompanhamento dos Planos Municipais de Educação; Programa TCM nas Escolas; Levantamento sobre o retorno às aulas.

3.3.2.1. Das Auditorias Operacionais realizadas pelo TCM-PA e o Projeto "Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará: Etapa Marajó"

Por meio das informações publicadas pelo TCM-PA em seu sítio eletrônico, verificou-se que foram realizadas duas Auditorias Operacionais pelo TCM-PA (Processos nº 200816677-00 e 201402652-00) na área da educação: a primeira, no período de 2008 a 2009, teve por objeto a formação continuada dos professores do Ensino Fundamental Público; e a segunda, no período de 2010 a 2013, teve por escopo a avaliação do Ensino Médio.

Além dessas, foi efetuada Auditoria Coordenada (TC 014.381/2015-0), em parceria com o TCU, com o objetivo de avaliar a qualidade e a disponibilidade das instalações e equipamentos de escolas públicas de Ensino Fundamental que apresentem indícios de

deficiência estrutural mais crítica, assim como a aplicação dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e/ou do Plano de Ações Articuladas (PAR), na dimensão infraestrutura, com vistas a focalizar a aplicação dos recursos federais por parte do FNDE e Ministério da Educação.

Para a realização dos trabalhos formou-se equipe de auditoria composta por Analistas do NAOP/TCM-PA e por auditores da Secex do TCU, em Belém. A auditoria teve como foco 14 (quatorze) municípios paraenses.

A emissão do relatório consolidado contendo o diagnóstico nacional acerca da dimensão infraestrutura, bem como da aplicação dos recursos do PDDE e PAR, ficou sob a responsabilidade do Tribunal de Contas da União (TCU), que o disponibilizou por meio do Acórdão nº 1007/2016, datado de 27/04/2016.

Uma iniciativa mais recente e que merece destaque, cujo relatório consolidado foi emitido 2022, é o projeto "Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará: Etapa Marajó", que objetiva estimular ações que resultem na melhoria da qualidade da educação e no fortalecimento das políticas públicas de educação no Estado do Pará, por meio da garantia do acesso, da permanência e do efetivo aprendizado dos alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental em escolas públicas municipais.

Para a realização da etapa inicial, foi escolhido o arquipélago do Marajó (composto de 17 municípios), cuja escolha pautou-se em critérios de territorialidade e na oportunidade da realização de intervenções de forma simultânea e sinérgica, tendo em vista que os municípios apresentam o cenário de extrema pobreza, com indicadores sociais denotando baixa qualidade da educação, com elevadas taxas de analfabetismo e de distorção idade-série, combinado com baixo índice no de IDH e no IDEB.

O projeto foi formulado como um mecanismo para impulsionar a colaboração e cooperação entre os principais atores que atuam na área da educação naquela localidade, com o objetivo de conhecer *in loco* a realidade do sistema de ensino e toda dificuldades lá enfrentadas.

Por conseguinte, foi formado grupo de trabalho composto por servidores do TCM-PA, coordenado por Conselheiros daquele Tribunal, para a realização de avaliação diagnóstica e proposição de soluções para fortalecer a educação na região.

Considerando as limitações para a realização do projeto (isolamento social provocado pela pandemia do Covid-19; e a impossibilidade de efetuar visitas em todos os municípios, em virtude da distância e da dificuldade de acesso), no referido projeto, Etapa Marajó, foi adotada metodologia integrada por quatro fases: 1) Levantamento de

indicadores; 2) Aplicação de questionários; 3) Ciclo de visitas; 4) Elaboração de diagnóstico.

Na primeira etapa, tendo como fonte a plataforma QEd³⁹, foram levantados os seguintes dados da educação pública municipal no arquipélago do Marajó: 1) nota do IDEB; 2) Taxa de analfabetismo; 3) Taxa de Distorção Idade-Série⁴⁰. Contudo, tendo em vista a insuficiência dos dados coletados para refletir a realidade educacional da localidade pesquisada, a equipe executora do projeto recorreu a sua rede de apoio, composta pelo CTE-IRB e pelo IEDE, para a elaboração de questionários que contemplassem os sete eixos de abordagem do projeto⁴¹, possibilitando o aperfeiçoamento das informações já coletadas.

Na segunda etapa, dada a impossibilidade de realização de viagens em razão do aumento dos casos de Covid-19 no Estado do Pará (abril e maio de 2021), foi efetuada a aplicação de questionários e a realização de entrevistas, por meio de plataforma virtual, que tiveram como respondentes os secretários municipais e coordenadores pedagógicos de escolas localizadas nas zonas rural e urbana do Arquipélago do Marajó.

Na terceira etapa, ocorrida durante o segundo semestre de 2021 e o primeiro semestre de 2022, foi realizado o ciclo de visitas aos 17 (dezesete) municípios do Marajó, a fim de reunir com o Poder Legislativo, Ministério Público, Prefeituras e Secretarias Municipais de Educação, coordenadores pedagógicos, demais atores da área da educação e a sociedade civil; como também a realização de visitação nas escolas, escolhidas por amostragem, com a aplicação de questionários aos seus diretores, coordenadores pedagógicos e professores. Além da coleta de dados, o ciclo de visitas teve o intuito de proporcionar aos servidores conhecimento acerca da realidade local, para além da questão educacional, contemplando também os aspectos socioeconômicos daquela região.

Na quarta fase, já munidos das informações e experiência necessárias para subsidiar suas conclusões, procedeu-se a elaboração de diagnóstico, identificando as possíveis deficiências que contribuem para a ineficiência do sistema educacional do Arquipélago do Marajó, e apontando soluções para esse quadro de baixa qualidade da educação.

³⁹ Instituída e gerida pelo IEDE, a plataforma QEd se dedica ao estudo e compartilhamento de dados relacionados às redes de ensino, infraestrutura das escolas, ao aprendizado de alunos, índices do IDEB, entre outras informações. Disponível pelo *link*: <https://qedu.org.br/>.

⁴⁰ Definida pela proporção de alunos com mais de dois anos de atraso escolar.

⁴¹ As dimensões (eixos de abordagem) são os seguintes: 1) Fortalecimento da gestão da Secretaria e das escolas municipais; 2) Garantia de acesso, permanência e aprendizado; 3) Infraestrutura escolar; 4) Políticas Públicas de Alimentação Escolar; 5) Políticas Públicas de Atendimento no Transporte Escolar; 6) Valorização dos profissionais do magistério; 7) Fortalecimento dos Conselhos de Controle Social e Unidades Executoras.

Os dados foram consolidados e apresentado resultado relativo a toda a região do Marajó, sem especificação dos municípios, a fim de evitar comparações e *rankings* entre eles.

O diagnóstico apontou que os dezessete municípios avaliados (100%) apresentam unidades escolares com infraestrutura precária, tanto na estrutura física, como na parte hidráulica e elétrica dos prédios, restando inadequadas para o fim a que se destinam.

Também foi verificada a ausência de planejamento das ações de ensino e aprendizagem, de avaliações periódicas realizadas pelas redes de ensino municipais, a fim de verificar o efetivo aprendizado dos estudantes, insuficiência na formação continuada dos professores, deficiências no fornecimento de alimentação e transporte escolar, entre outras dificuldades enfrentadas pelos municípios para o fornecimento da educação no Arquipélago do Marajó.

Para cada uma das dimensões avaliadas, foram sugeridas soluções para a resolução dos problemas verificados. Além disso, ao final, o relatório apontou os encaminhamentos necessários para a promoção da colaboração entre os atores que trabalham na área da educação (professores, coordenadores, gestores, etc), quais sejam: reuniões com os gestores; intermediação de discussões entre os Secretários de Educação e o FNDE, UFPA e UEPA, e outras instituições que atuem na área da educação, visando a formação de parcerias, evitando a duplicidade de esforços; conscientização dos gestores quanto às soluções apontadas no relatório do projeto, informando sobre as tratativas em andamento para a formação de um arranjo coletivo de colaboração.

E no âmbito do TCM-PA, recomendou-se: 1) a formação de banco de dados, a fim de subsidiar a realização de futuras ações de controle; e 2) a celebração de Termo de Ajuste de Gestão, emissão de alertas e a produção de notas recomendatórias aos municípios objeto do referido estudo.

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

No TCE-RS, o Centro de Orientação e Fiscalização de Políticas Públicas (CPP) foi o responsável pelas respostas, informando que são utilizadas a Auditoria Operacional e a Avaliação como instrumentos de fiscalização de políticas públicas, e que, por não possuírem Manual próprio, a execução dessas fiscalizações é norteada pelo Manual de Auditoria Operacional (4ª edição, 2020) e pelo Referencial de Políticas Públicas (2020), ambos do TCU.

Quanto ao método de escolha dos objetos de fiscalização na área da educação, foi respondido que os trabalhos já realizados focaram na qualidade do ensino fundamental das redes municipais de Educação, tomando como referência as Notas da Prova Brasil, ponderados pela realidade socioeconômica (índice de nível socioeconômico), crescimento das Notas nos últimos 5 anos, tamanho da rede (em nº de matrículas) e gastos com a função educação.

Quanto ao uso de indicadores como subsídio para esta escolha e de que maneira isso ocorre, foi respondido que são utilizados vários indicadores educacionais, extraídos do sistema de dados abertos do INEP⁴², tanto para seleção das redes municipais de educação a serem fiscalizadas como para definir o foco de atuação na rede selecionada⁴³.

Acrescentou, ainda, que, para viabilizar a utilização dos indicadores, esses foram incluídos em uma ferramenta de BI (*Business Intelligence*) para uma análise exploratória e foi realizada uma análise de cluster⁴⁴ para definir grupos de rede de educação comparáveis, de forma a identificar os casos de maior risco (piores resultados nos indicadores dentro do seu grupo homogêneo).

Além disso, ressaltou que, a partir do final do ano de 2022, com a criação do Centro de Políticas Públicas, esperam aprofundar a escolha de objetos, levando em consideração outras situações-problema, tais como: fluxo escolar, taxa de evasão, formação de professores, taxa de acesso, infraestrutura, entre outros.

Sobre as fiscalizações de políticas educacionais, no período de 2018 a 2022 (primeiro semestre), foi respondido que no exercício de 2018 foram executadas fiscalizações com o objetivo de diagnosticar a qualidade do Ensino Fundamental de alguns municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

Os diagnósticos foram executados a partir da análise do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), do nível de proficiência medido pela Avaliação Nacional de

⁴² Disponíveis no *link*: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>

⁴³ Em seguida, informou como referência de trabalho realizado pelo TCE-RS, utilizando o método ora descrito: https://tcers.tc.br/repo/misc/estudos_pesquisas/avaliacao_da_eficiencia_e_da_eficacia_da_rede_municipal_de_ensino_fundamental_de_porto_alegre.pdf

⁴⁴ A análise de clusters (*cluster analysis*) é um procedimento estatístico multivariado que serve para identificar grupos homogêneos nos dados, com base em variáveis ou em casos. A análise de clusters, ou análise de agrupamentos, permite assim classificar objetos e pessoas com base na observação das semelhanças e das dissimelhanças: dado um conjunto de n indivíduos, sobre os quais existe informação de p variáveis, o método agrupa os indivíduos em função da informação existente, de modo que os indivíduos de um grupo sejam tão semelhantes entre si quanto possível e tão diferentes dos restantes grupos quanto possível. (PESTANA; GAGEIRO, 2014).

Alfabetização (ANA) e da taxa de Distorção Idade-Série, tomando como referência outros municípios semelhantes no aspecto socioeconômico. Em alguns municípios, também foi avaliada a qualidade da Educação Infantil.

O método de execução dos trabalhos foi o seguinte: consulta a sistemas informatizados; visitas *in loco* às escolas municipais; e entrevistas com integrantes da comunidade escolar (professores, equipes diretivas e representantes do Conselho Municipal de Educação).

Conforme informado no questionário, foram observados os seguintes resultados: carências na formação docente, alta distorção idade-série, aprendizado inferior ao esperado, infraestrutura deficiente.

Considerando tais resultados, foram realizadas algumas recomendações, tais como: formação continuada, avaliação de desempenho, incentivo e promoção para os professores da rede; qualificação dos diretores e instituição de processo seletivo, combinando critérios democráticos e de mérito; implementação de um sistema periódico de avaliação externa para as turmas da rede municipal de ensino fundamental, bem como utilização desses resultados para execução de outros instrumentos de gestão; promoção de atividades direcionadas aos pais, entre outras.

Em 2019, foi iniciada Auditoria Operacional no município de Canoas-RS (Processo nº 018420-0200/19-1), a fim de averiguar a qualidade do Ensino Fundamental (referente aos exercícios de 2017 a 2020).

A questão de auditoria que norteou o trabalho é a seguinte: "Dada a realidade socioeconômica da rede e os avanços dos resultados educacionais, frente a um grupo de redes municipais com realidade semelhante, quais os insumos e os fatores internos de gestão são críticos para uma melhoria nos níveis de aprendizagem dos alunos?"

Como método, foi utilizada a consulta a sistemas informatizados, análise de clusters, pesquisas bibliográficas, visita *in loco* a escolas e entrevistas com integrantes da comunidade escolar (professores, alunos, equipes diretivas e representantes do Conselho Municipal de Educação).

Entre os principais resultados estão: baixa taxa de aprovação e elevado percentual de alunos em situação de distorção idade-série, frente ao grupo de comparação, e deficiências no ciclo de alfabetização, exteriorizadas nos resultados do ANA 2014 e da Prova Brasil 2017 (anos iniciais); Necessidade acompanhamento específico da Secretaria de Educação em relação ao significativo absenteísmo docente, com a realização de um diagnóstico da situação, das causas e seus reflexos nos processos de ensino-aprendizado dos

alunos e no clima escolar, bem como o desenvolvimento de políticas que busquem prevenir e reduzir a taxa de absenteísmo.

Observou-se como oportunidade de melhoria a criação de rotina de monitoramento e de suporte à manutenção das escolas, mediante o estabelecimento de parâmetros de qualidade de infraestrutura das escolas, envidando esforços para a melhoria também da estrutura tecnológica (laboratório de informática e banda larga).

Foram sugeridas a adoção de um conjunto de práticas quanto a qualidade dos professores, mediante o aperfeiçoamento dos critérios de seleção exigidos nos concursos públicos (com conhecimentos específicos sobre a matéria a ser lecionada e as habilidades necessárias para o exercício da docência); e a ampliação da carga horária do curso de formação de ingressantes, com a inclusão de temas relacionados à prática pedagógica e a previsão de acompanhamento/mentoria por parte dos professores mais experientes.

Quanto à qualidade do diretor, foi recomendada a instituição de processo de seleção de diretores que combine a deliberação democrática pela comunidade escolar com critérios de mérito e desempenho, bem como de mecanismos de avaliação de desempenho dos diretores.

Quanto à avaliação escolar, sugeriu-se a reinstituição de sistema de avaliação externa para diagnosticar a qualidade das suas unidades de ensino e orientar o processo de formação continuada dos professores.

Também em 2019, foi realizada inspeção especial (Processo nº 034297-0200/19-0), no Município de Gravataí-RS, cujo objeto foi a realização de análise comparativa do IDEB, ANA e Taxa de distorção Idade/Série; Pesquisa junto aos professores da rede estadual de Gravataí acerca do corpo discente do município; e Avaliação de impacto decorrente da aquisição de material didático privado. A Metodologia para avaliação de impacto baseou-se nas notas do Sistema Brasileiro de Avaliação da Educação Básica - SAEB.

Como resultados, verificou-se: ausência de impacto positivo nos resultados educacionais com a adoção de material didático privado; Lacunas de aprendizado no ensino fundamental; Baixa taxa de aprovação; elevado percentual de alunos em situação de distorção idade-série.

Por fim, ao tratar das fiscalizações efetuadas no período dessa pesquisa, o respondente destacou-se que as informações relativas a esse assunto, em breve estarão disponíveis no "Observatório de Políticas Públicas", cuja previsão de lançamento será ainda em 2022, e estará disponível no *link*: <https://tcers.tc.br/cidadao/estudos-e-pesquisas/>.

Sobre quais ações podem ser consideradas como boas práticas no campo das fiscalizações de políticas educacionais, foram citados os seguintes trabalhos realizados pelo TCE-RS: "Radiografia da Educação Infantil" (2020), visto que permitiu acompanhar os avanços de acesso a essa etapa de ensino; as fiscalizações voltadas para melhoria na qualidade do Ensino Fundamental das redes municipais, principalmente o caso de Porto Alegre⁴⁵; e o trabalho "Estudo acerca da Educação Estadual: cenários de otimização para a Secretaria da Educação" (2015)⁴⁶. Ao final, foi esclarecido que essas boas práticas se iniciaram no período anterior a 2018, mas que foram sendo aperfeiçoadas e se consolidaram ao longo dos anos.

3.3.3.1. Outras Fiscalizações de políticas educacionais efetuadas pelo TCE-RS

Além das respostas ao questionário, também foram verificadas outras fiscalizações realizadas pelo TCE-RS, em parceria com o CTE-IRB: o estudo "Perfil da Educação Pública no Rio Grande do Sul: educação infantil e ensinos fundamental e médio" (2018); e o "Diagnóstico dos Conselhos de Educação"(2019).

O primeiro apresenta informações sobre a infraestrutura das escolas da rede pública da educação básica, os investimentos realizados por aluno, o desempenho no IDEB e a situação quanto ao cumprimento das metas 1 e 3 do Plano Nacional de Educação. Para subsidiar o estudo, foi realizado o cruzamento de dados extraídos do software "TC educa" e de dados divulgados pelo FNDE/ MEC, tais como do Censo Escolar, do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e do IDEB.

O "Diagnóstico dos Conselhos de Educação", por sua vez, foi desenvolvido por, pelo menos, três Tribunais de Contas brasileiros. O projeto-piloto foi lançado em parceria com o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul e, após, promovido pelos TCs dos Estados de Minas Gerais e do Piauí.

A referida pesquisa abordou as atividades administrativas desempenhadas, a infraestrutura das unidades, a atuação e o perfil dos conselheiros de educação, além das ações ligadas à comunicação com a sociedade e à transparência. Os diagnósticos resultaram

⁴⁵ Intitulado "Avaliação da eficiência e da eficácia da rede municipal de ensino fundamental de Porto Alegre" (2016). Disponível em: https://tcers.tc.br/repo/misc/estudos_pesquisas/avaliacao_da_eficiencia_e_da_eficacia_da_rede_municipal_de_ensino_fundamental_de_porto_alegre.pdf

⁴⁶ Disponível em: https://tcers.tc.br/repo/misc/estudos_pesquisas/estudo_educacao_estadual_cenarios_otimiz_seduc_Info_41_2015_SAE_II.pdf

da aplicação de um questionário eletrônico com aproximadamente 64 perguntas. (IRB, 2021a, p. 23).

O levantamento pretendeu subsidiar a atuação fiscalizatória dos órgãos de controle e servir de referência para a oferta de qualificação dos atores ligados aos conselhos e demais áreas da educação. Além disso, ofereceu informações para a atuação dos agentes públicos na busca do aprimoramento das políticas de educação. (IRB, 2021a, p. 23)

Especificamente sobre o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, em 2021, foi realizado o estudo "Diagnóstico da Educação Municipal – RS: O Cumprimento de Metas do Plano Nacional de Educação nos Municípios Gaúchos", cujo escopo foi a consolidação das informações referentes às políticas públicas de educação presentes nos Relatórios de Contas Anuais dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

O estudo foi pautado por três objetivos principais: a) estimular o controle social; b) subsidiar o planejamento de ações de fiscalização; c) fornecer de dados e informações para auxiliar os gestores municipais na formulação das políticas públicas locais.

Para a execução do trabalho, primeiro foram segregadas as metas previstas no Plano Nacional de Educação em dois grupos: as de competência municipal e as de competência compartilhada. Do primeiro grupo, avaliaram-se indicadores relativos às metas 1, 6, 7, 15, 16 e 18. Do último, analisaram-se indicadores referentes às metas 2, 4, 10 e 19.

A escolha desses indicadores e dessas metas observou critérios de disponibilidade e representatividade, com o objetivo de oferecer visão ampla e qualificada do cenário educacional nos Municípios.

Para fins de elaboração dos indicadores, fez-se uso de informações extraídas dos dados populacionais estratificados do IBGE, dos resultados do IDEB, dos microdados divulgados pelo INEP, em especial os coletados através do Censo Escolar, bem como dos Indicadores Educacionais do INEP.

Além disso, com o propósito de analisar o cumprimento da meta 18 do Plano Nacional de Educação e o atendimento à previsão contida no artigo 8º da Lei Federal n.º 13.005/2014 (existência de Plano Municipal de Educação - PME), utilizaram-se informações obtidas mediante coleta de dados realizada em março e abril de 2021.

Houve disponibilização de questionário eletrônico aos 497 municípios do Rio Grande do Sul, por meio do “Espaço do Controle Interno”, ferramenta que permite a interação do TCE-RS com os responsáveis pelo Controle Interno dos municípios.

Para fins de apresentação dos resultados, foram consideradas no relatório final as respostas dos municípios que completaram a pesquisa e concluíram o envio do questionário.

Além das respostas aos questionamentos, solicitou-se aos Municípios que apresentassem documentos que comprovassem a veracidade dessas respostas.

Os resultados do estudo foram apresentados em tabelas, especificando o percentual de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação pelos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, com divisão em dois grupos: as metas com prazo de cumprimento anterior ao ano de 2020 e com prazo posterior a 2020. Entretanto, acrescenta-se que aqui não serão reproduzidos minuciosamente os resultados do estudo, por não ser útil a este trabalho⁴⁷.

3.3.4. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG)

Quanto a atuação do TCE-MG, registra-se que, embora encaminhada a Carta de Apresentação com o *link* para o questionário eletrônico em 05 de outubro de 2022, pelo canal da Ouvidoria, não foram recebidas respostas do TCE-MG. Logo, foram utilizados como fontes de pesquisa os relatórios das fiscalizações e projetos publicados por aquele Tribunal no seu *site* na internet.

Na área da educação, duas iniciativas podem ser destacadas e consideradas como boas práticas executadas pelo TCE-MG: participação na elaboração do painel "TCEduca", em parceria com a ATRICON, o CTE-IRB, e o TCE-RS e TCE-SC; e o projeto "Na ponta do Lápis".

O TCEduca é um software projetado pelos referidos Tribunais parceiros, que conjuga dados sobre o cumprimento de metas do Plano Nacional de Educação pelos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), e a projeção de cumprimento dessas metas, em formato aberto, que pode ser consultado em um web site.⁴⁸

O projeto denominado "Na ponta do lápis", selecionado para compor o mural de boas práticas da ATRICON⁴⁹, objetiva monitorar e avaliar a atuação da Administração Pública quanto ao cumprimento das metas propostas pelos Planos de Educação, Municipais e Estadual, elaborados com base no Plano Nacional de Educação (2014/2024), observando

⁴⁷ Os resultados do estudo podem ser visualizados no relatório consolidado, disponível no *link*: https://tcers.tc.br/repo/misc/estudos_pesquisas/diagnostico_educacao/Relatorio_Educacao.pdf

⁴⁸ Os dados disponibilizados só estão atualizados até 2019. Atualmente a ferramenta está sendo aperfeiçoada por técnicos da Universidade Federal de Goiás, com previsão de conclusão para 2023. A nova plataforma (ainda em construção) pode ser acessada pelo *link*: <https://painel.tceduca.fabrica.inf.ufg.br/mapa>.

⁴⁹ A ATRICON reúne em um *web site*, sob o *link*: <https://boaspraticas.atricon.org.br/>, os relatórios dos trabalhos que considera exemplos de sucesso, passíveis de serem replicados por outros Tribunais de Contas.

os critérios de execução, excelência, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade.

Nesse contexto, as ações de controle externo capitaneadas pelo TCE-MG ganham maior amplitude, não mais se limitando aos elementos quantitativos, passando a verificar elementos qualitativos, tanto do planejamento quanto dos resultados.

O projeto é composto por três vertentes: formação, fiscalização e gestão. A formação ocorreu mediante divulgação interna aos servidores do TCE-MG (2017/2018), de divulgação externa aos atores que trabalham com educação e gestores, com a realização de encontros técnicos e do Simpósio Nacional de Educação (evento ocorrido em abril de 2018). A vertente fiscalização foi executada por meio da realização de auditorias de conformidade e operacionais em educação, levantamento da infraestrutura das escolas, levantamento que verificou o piso salarial dos professores.

Por fim, na vertente gestão, foram executados o monitoramento do cumprimento das metas dos planos de educação e o lançamento do aplicativo "Na ponta do lápis" (lançado em 2017), o qual serve de comunicação direta entre a comunidade e os gestores de educação, a fim de propiciar o atendimento mais ágil das demandas educacionais.

Quanto ao cumprimento das metas dos planos de educação, o TCE-MG como ferramentas um sistema de alertas, as representações, o Termo de Ajustamento de Gestão, a determinação de apresentação de plano de ações pelos gestores e o monitoramento.

No contexto da pandemia do Covid-19, em 2021, o TCE-MG desenvolveu ações de fiscalização com o objetivo de verificar as iniciativas implementadas pelo Estado e pelos Municípios para assegurar o direito à educação, considerando o impacto da pandemia.

O trabalho envolveu a aplicação de questionários aos municípios, com o objetivo de avaliar o planejamento e a normatização para a reorganização dos ambientes de aprendizagem; as práticas pedagógicas durante o período de suspensão das aulas presenciais; a avaliação, comprovação e validação das atividades; a atuação e formação dos professores; o retorno às atividades presenciais; a merenda escolar; a busca ativa, a evasão e o abandono; o monitoramento e controle. Dos 853 Municípios mineiros, 754 responderam ao questionário, que se encontra em fase de análise e elaboração de relatório.

3.3.5. Tribunal de Contas da União (TCU)

O mesmo questionário eletrônico aplicado aos supracitados Tribunais foi encaminhado ao Tribunal de Contas da União (TCU), também pelo canal da Ouvidoria,

entretanto, a instituição informou por e-mail que a pesquisa demandava verificação de dados e uma resposta mais complexa, e que, por este motivo, não poderia ser respondido pela Ouvidoria.

A seguir, foi novamente enviado, desta vez por meio do Instituto Serzedelo Corrêa (Escola de Contas do TCU), que, ao invés de fornecer uma resposta institucional, o enviou aos seus auditores de controle externo solicitando a participação da pesquisa.

Por conseguinte, deste Tribunal de Contas foi recebida apenas uma resposta, de um auditor de controle externo que atua em uma secretaria regional do TCU, sem identificação da localidade.

Para a primeira questão, sobre os instrumentos utilizados para a fiscalização de políticas públicas, o servidor respondeu que o TCU usa os instrumentos de Auditoria Operacional e Avaliação. E quanto aos manuais que utiliza para a execução dessas atividades, respondeu que são usados manuais de elaboração própria, quais sejam: o Manual de Auditoria Operacional (2020) e o Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020). Além disso, esse último é empregado como metodologia específica para avaliação de políticas públicas.

Sobre o modo de escolha dos objetos de fiscalização na área da educação, foi respondido que são escolhidos por meio de planejamento anual, em sistema específico para essa finalidade. O sistema identifica as situações-problema na área, indicadas por auditores, as quais são consolidadas e escolhidas a partir da análise dos critérios de materialidade, relevância e risco da política pública ou programa de governo. Quanto ao uso de indicadores para a escolha desses objetos, não soube informar.

Quanto às fiscalizações de políticas públicas educacionais executadas no período de 2018 a 2022 (primeiro semestre), destacou as seguintes: o Projeto Integrar, a Auditoria Operacional no Programa de Inovação Educação Conectada (PIEC), e a fiscalização de Precatórios do Fundef.

No que tange às boas práticas realizadas pelo TCU, o respondente informou que a expedição do Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020) pode ser considerada uma boa prática efetuada por aquela instituição.

Dentre os projetos supracitados, dado o escopo deste trabalho (boas práticas e avaliação de políticas públicas educacionais), optou-se pela análise do Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020), do Projeto Integrar e do Referencial de Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas (2021), um dos documentos produzidos para subsidiar os trabalhos do referido projeto.

3.3.5.1. Projeto Integrar

A partir de um Acordo de Cooperação entre a OCDE e o TCU, surgiu o Projeto Integrar, com o objetivo de fortalecer a atuação coordenada dos tribunais na fiscalização de políticas públicas descentralizadas. Este projeto propôs a formação de uma rede de colaboração entre os tribunais e formulou nova metodologia para a seleção dos objetos a serem fiscalizados, baseada em riscos e com o uso de indicadores para fundamentá-la.

O Integrar teve vigência de 2018 a 2020, agregando todos os Tribunais de Contas, lançando os alicerces para a formação da Rede Integrar, com um plano de implementação de suas propostas programado para o ano de 2021, a ser executado pelos tribunais que optaram por aderir ao projeto, inicialmente na fiscalização das políticas públicas educacionais⁵⁰.

A partir disso, em articulação com os Tribunais de Contas brasileiros, foram formadas a Rede Integrar, o Comitê Técnico⁵¹ e grupos de trabalho por áreas de atuação em que seriam realizadas as auditorias coordenadas, planejadas para o ano de 2022.

A Rede Integrar é uma rede colaborativa, formada pelos Tribunais de Contas do Brasil, por meio do Acordo de Cooperação Técnica entabulado entre IRB, ATRICON, TCU e Tribunais de Contas aderentes, com o objetivo de estabelecer cooperação técnica para fiscalização e aperfeiçoamento do ciclo de implementação de políticas públicas descentralizadas no Brasil.

A rede, formada por todos os Tribunais de Contas brasileiros, tem como objetivos: 1) promover estudos, o intercâmbio de conhecimentos e avaliar a oportunidade de seleção de fiscalizações de políticas públicas descentralizadas, com base em indicadores e informações sobre problemas e fatores críticos associados ao objeto de análise; 2) realizar trabalhos conjuntos de fiscalização, quando houver interesse recíproco dos Tribunais; 3) Compartilhar e desenvolver conjuntamente metodologias e tecnologias específicas que apoiem a avaliação e fiscalização de políticas públicas descentralizadas; 4) Compartilhar bancos de dados com a finalidade de incorporá-los a um painel de indicadores que integra a metodologia de seleção das fiscalizações; 5) Fomentar a realização de cursos, seminários e outros eventos voltados à

⁵⁰ Embora a execução dos trabalhos do Projeto Integrar tenha sido prevista para o ano de 2021, os trabalhos de execução das auditorias coordenadas foram iniciados apenas em 2022.

⁵¹ O Comitê Técnico é formado por pelo menos dois representantes de cada tribunal partícipe e tem entre suas principais atribuições gerir, fiscalizar e regulamentar o funcionamento da Rede Integrar, designar o coordenador da Rede, formar grupos de trabalho, aprovar o Plano Anual de Trabalho (PAT), propor soluções para o aprimoramento das fiscalizações de políticas públicas descentralizadas.

capacitação e ao desenvolvimento profissional na área de fiscalização de políticas públicas descentralizadas.

Na área da educação, foi formado o Grupo de Trabalho (GT) Acesso ao Ensino Médio, para a realização de auditoria operacional coordenada, com foco na implementação do Novo Ensino Médio, verificando as ações do Ministério da Educação e das Secretarias de Educação estaduais. No qual figuram como participantes: TCU, TCE-AC, TCE-AL, TCE-AP, TCE-BA, TCE-CE, TCE-MS, TCE-MT, TCE-PA, TCE-PB, TCE-PE, TCE-PR, TCE-PI, TCE-RJ, TCE-RO e TCE-RS; e como coordenadores: TCU, TCE-AC, TCE-BA, TCE-RJ e TCE-RO.

O escopo da auditoria coordenada são as ações governamentais atualmente planejadas para reduzir o problema de acesso ao ensino médio e permanência no ensino médio. Tendo em vista a competência dos tribunais de contas participantes da auditoria coordenada, a fiscalização está sendo realizada na rede estadual de educação e nos órgãos federais responsáveis por apoiar as redes estaduais de educação.

A metodologia adotada para a execução dos trabalhos é guiada pela norma da INTOSAI intitulada *Guide for Cooperative Audits*, que define que será realizado planejamento conjunto, auditorias e relatórios independentes e a elaboração, ao final, de sumário executivo que consolidará os achados e conclusões dos relatórios independentes de auditoria de cada Tribunal de Contas participante. Além disso, a execução da auditoria coordenada deve obedecer aos padrões internacionais de auditoria operacional da INTOSAI (ISSAI 3000 e 3100) e os planos de trabalho para 2022 e 2023, com o planejamento e cronograma de execução das fiscalizações.

Outro produto advindo do Projeto Integrar é o Referencial de Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas (2021)⁵², que apresenta conceitos, critérios e ferramentas úteis à compreensão e avaliação da governança multinível e serve como documento de referência, indutor para o trabalho cooperativo e integrado entre os tribunais de contas (TCs). Além de promover compreensão ampla e sistêmica dos problemas de governança multinível, que variam em função do quadro normativo-constitucional de cada política pública, com suas diferentes formas de coordenação interfederativa, intersetorialidade e aproximação com atores da sociedade civil. (TCU, 2021)

⁵² Segundo este documento, políticas públicas descentralizadas são aquelas que dependem de diversos entes federativos para serem executadas. As políticas educacionais são um exemplo disso, uma vez que necessitam da colaboração da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para serem implementadas.

3.3.5.2. Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020)

Outro instrumento que trata especificamente sobre a Avaliação de Políticas Públicas, é o Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020), elaborado pelo TCU, a partir das orientações contidas no GUID 9020 (INTOSAI, 2019), que apresenta conceitos relevantes, descrevendo as fases das políticas públicas (formulação, implementação e avaliação), destaca os objetos de controle e os métodos de fiscalização.

O referido documento tem por objetivo específico estabelecer uma estrutura de critérios comuns para avaliar o nível de maturidade das políticas públicas, orientando as ações de controle, de modo a contribuir para o aprimoramento do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Além disso, se propõe a induzir a adoção de boas práticas consagradas na legislação, na literatura especializada e em outros referenciais nacionais e internacionais para análise, avaliação e controle de políticas públicas. (TCU, 2020).

Conforme o tal referencial, avaliar o nível de maturidade de uma política pública significa verificar a qualidade dos processos de formulação, implementação e avaliação de determinada política pública, tendo como parâmetro um conjunto de boas práticas que contribuem para melhores desempenho e resultados da política analisada.

Destaca-se que não se trata de novo método para avaliar políticas públicas ou para realizar auditoria operacional, pois já há diversos métodos elaborados pelo TCU, IPEA, OCDE, INTOSAI, e outros organismos internacionais. O referencial se propõe a servir de apoio aos auditores para a elaboração de diagnósticos amplos de um conjunto de políticas públicas e para a realização de auditorias em políticas públicas específicas, por meio de matrizes de planejamento padronizadas, que contêm um núcleo comum de questões.

Foi estruturado em blocos de controle nos quais são vinculadas as etapas de fiscalização e as fases do ciclo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação). Cada um dos sete blocos ali definidos contém um conjunto de boas práticas, questões, subquestões, itens de verificação, critérios de auditorias e uma matriz de planejamento, disponibilizada em documento complementar. (TCU, 2020).

Ressalta-se que a utilização das orientações explanadas no referencial não exclui o uso de outros documentos orientadores, como a adoção de boas práticas de auditoria baseada em riscos para a seleção dos objetos de controle e as técnicas aplicadas na auditoria operacional.

3.4. Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB)

Criado em setembro de 2018, com o intuito de dar continuidade aos projetos do Grupo de Trabalho⁵³ da Associação dos Tribunais de Contas Brasileiros (ATRICON) e do Instituto Rui Barbosa⁵⁴, o Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), tem por objetivo desenvolver estudos e propor medidas capazes de induzir melhorias na oferta de educação pública no país, trabalhando no aperfeiçoamento das ferramentas de controle, auxiliando na qualificação de servidores públicos e na mobilização de gestores da área da educação. (IRB, 2021a. p. 6).

Presidido pelo Conselheiro César Miola, do TCE-RS, o CTE-IRB é composto por representantes dos seguintes Tribunais de Contas: TCU, TCE-RS, TCE-BA, TCE-MG, TCE-CE, TCM-GO, TCM-RJ, TCE-SC, TCE-RO, TCE-MT, TCE-AC, TCM-BA e TCE-SE.

No período de 2018 a 2021, foram realizadas fiscalizações (auditorias) coordenadas, com a participação de todos os Tribunais de Contas brasileiros; campanhas de conscientização dos jurisdicionados; capacitações e treinamentos para os servidores destes TCs; a emissão de cartilhas sobre o FUNDEB; a expedição de notas técnicas e recomendatórias aos TCs, no intuito de auxiliá-los no cumprimento de suas atividades fiscalizatórias, destacando as questões que mereciam maior atenção na área da educação.

Em 2019, com o apoio da ATRICON e do CNPTC, o IEDE (Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional), o CTE-IRB e os Tribunais de Contas (TCs) brasileiros se uniram, pela primeira vez, para a realização do estudo “Educação que faz a diferença”, que identificou 118 redes municipais com bons resultados no Ensino Fundamental e que também cumpriam requisitos mínimos de qualidade na Educação Infantil. (IRB, 2021b. p. 9).

Após esse, foram realizados os seguintes projetos: “A Educação não pode esperar” (2020), “Planejamento das redes de ensino para a volta às aulas presenciais: saúde, permanência e aprendizado” (2020) e “Permanência Escolar na Pandemia” (2021).

⁵³ O GT tinha por objetivo promover estudos e ações para induzir o atendimento das metas e estratégias dos planos de educação nacional, estaduais e municipais.

⁵⁴ Criado em 1973, o Instituto Rui Barbosa (IRB) é uma organização civil, sem fins lucrativos, que tem todos os Tribunais de Contas como membros titulares, que tem como principal função o aprimoramento das atividades exercidas pelos tribunais de contas, por meio da promoção de estudos, pesquisas, capacitações, seminários e congressos.

Para melhor visualização das atividades realizadas pelo CTE-IRB, optou-se por elaborar a planilha a seguir e, posteriormente, especificar os métodos utilizados em dois estudos, "Educação que faz a diferença" e "A Educação não pode esperar", que foram escolhidos como boas práticas de fiscalização e vão subsidiar o produto deste trabalho.

Quadro 2 - Projetos e Ações do CTE-IRB - 2018/2021

PROJETOS/AÇÕES CTE-IRB - 2018/2021				
Nome da Ação	Participantes	Objetivo	Metodologia	Resultados
2019				
"A Educação que faz a diferença"	CTE-IRB; IEDE; 28 TCs com jurisdição municipal	Verificar as boas práticas adotadas pelas redes de ensino, ou seja, as ações comuns que podem servir de inspiração e de referência para outras redes, e coleccionar aprendizados passíveis de gerar novos modelos de políticas públicas educacionais.	Duas etapas: 1) Pesquisa quantitativa, por meio da análise de indicadores educacionais, a fim de determinar, dentro do grupo de redes elegíveis, quais deveriam ser estudadas em profundidade; 2) Pesquisa qualitativa, por meio de visitas às redes de ensino selecionadas, a fim de coletar informações relevantes para o estudo.	Como resultado, foram concedidos os selos "Excelência", "Bom Percurso" e "Destaque Estadual" à alguns municípios. Quanto às 69 redes de ensino visitadas, 41 foram consideradas "redes tratamento", com bons resultados educacionais no Ensino Fundamental, e 28 são denominadas "redes controle", já que possuem resultados educacionais não tão satisfatórios (em geral, na média do Estado ou da região em que estão localizadas).
2020				
"A Educação não pode esperar"	CTE-IRB; IEDE; 22 TCes; TCM-PA; TCM-BA; TCM-GO; TCM-SP	Mapeamento das ações das redes públicas de ensino durante a pandemia do Covid-19 e o planejamento de retorno às aulas presenciais. Objeto: distribuição de alimentos destinados à merenda escolar; estratégias e ferramentas de ensino remoto; retorno às aulas presenciais.	Amostra: 249 redes de ensino de todas as regiões. 232 municipais e 17 estaduais. Método: Envio de questionários on-line e entrevistas com os Secretários de Educação ou técnicos por eles designados. As perguntas abrangiam três eixos: distribuição de alimentos destinados à merenda escolar; estratégias e ferramentas de ensino remoto; e retorno às aulas presenciais. Por fim, as informações coletadas compuseram uma planilha enviada ao CTE-IRB para análise e confecção do relatório final.	Constatou-se que 82% das redes municipais estavam ofertando conteúdos pedagógicos aos estudantes até aquele momento durante a pandemia de Covid-19. 18% ainda não haviam se organizado para tal, e, destas, metade não tinha estratégias de ensino remoto. 61% dos professores não recebiam formação para o desenvolvimento de atividades à distância. 79% das redes municipais tinham estratégias para evitar a evasão escolar. Todas as 17 redes estaduais pesquisadas tinham estratégias nesse sentido.
"Planejamento das redes de ensino para a volta às aulas presenciais: saúde, permanência e aprendizado"	CTE-IRB; IEDE; 26 TCs;	Identificar as ações desenvolvidas pelas redes de ensino para cumprir o currículo previsto para o ano de 2020, lidar com o impacto emocional da pandemia nos estudantes e professores, diagnosticar as defasagens de aprendizagem e buscar	Amostra: 20 redes de ensino (16 municipais e 4 estaduais). Método: Pesquisa qualitativa, por meio de entrevistas com perguntas abertas, realizadas via telefone, com Secretários de Educação ou técnicos por eles indicados. Foram abordados os seguintes temas: adoção de protocolos	Como resultado, constatou-se que, do total de redes de ensino analisadas, 16 dezesseis informaram que já tinham protocolos sanitários prontos ou em fase final de elaboração e 5 já tinham datas prováveis para a reabertura das escolas; Que todas as secretarias

		equidade, entre outros aspectos.	sanitários, ações para lidar com o impacto emocional causado pela pandemia, enfrentamento à evasão escolar e diagnóstico quanto à defasagem pedagógica dos estudantes.	entrevistadas oferecem pelo menos algum tipo de suporte emocional a alunos e professores neste momento, seja por meio de lives, envio de informações e vídeos via redes sociais e WhatsApp ou elaborando informativos sobre a temática. Os outros aspectos do planejamento exigem mais atenção do que a atualmente dispensada pelos gestores, dados o grau de importância e a complexidade.
Cartilha do FUNDEB	CTE-IRB; TCM-RJ	Detalhar de forma didática o funcionamento do FUNDEB	Elaboração de Cartilha	Contínua. Resultados ainda não monitorados. Sem relatórios.
2021				
"Permanência Escolar"	CTE-IRB; IEDE; 29 TCs;	<p>Mapear a permanência dos estudantes nas redes municipais e estaduais durante o período de pandemia, por meio da criação do Indicador de Permanência Escolar. Verificar a adesão dos estudantes às atividades de ensino propostas, a frequência às aulas remotas e as práticas adotadas pelas redes de ensino para evitar a evasão escolar.</p>	<p>Amostra: 1200 redes de ensino em todas as regiões do país.</p> <p>Método: Envio de questionário por e-mail, no qual a Secretaria de Educação deveria informar o quantitativo de estudantes matriculados no 5º e no 9º ano do Ensino Fundamental, e no 3º ano do Ensino Médio, e quantos destes alunos estavam realizando as atividades escolares. Também foi solicitado o envio de arquivos, em formato de planilha em Excel, imagem ou arquivo de texto (doc. ou PDF), comprovando a frequência dos alunos, com o objetivo de assegurar a confiabilidade das informações utilizadas no estudo.</p> <p>Após isso, foi realizada a checagem de dados, que envolveu as seguintes etapas: 1) "Planilha Status", que continha o número de alunos matriculados e o total dos que estavam participando das atividades; 2) Verificação dos documentos e dados enviados pelas redes de ensino; e 3) Atualização da "Planilha Status" com base na documentação analisada. (IRB, 2021b. p. 11).</p>	<p>Entre os resultados do estudo, constatou-se que há dificuldade generalizada das redes de ensino do país em sistematizar os dados de frequência e participação dos estudantes durante o período de pandemia, o que demonstra que um número significativo de Secretarias de Educação não tem conhecimento de quantos e quais estudantes apresentam risco de evasão escolar. (IRB, 2021b. p. 14).</p> <p>Quanto à permanência escolar, a região Sul apresentou 96% de participação dos alunos, seguindo do Centro-Oeste (95%), Sudeste (92%), Norte (91%) e Nordeste (88%). Entretanto, a pesquisa registra que em 2019, a média de participação dos alunos de ensino fundamental era de 99,7%.</p>
"Busca Ativa Escolar"	CTE-IRB; ATRICON; CNMP; UNICEF.	Promover ações de colaboração voltadas ao monitoramento, e à mobilização dos gestores públicos municipais, distritais e estaduais e outros agentes para enfrentamento da exclusão escolar e da	Intercâmbio de informações, apoio técnico e elaboração de cartilhas para orientar a atuação dos Ministérios Públicos e Tribunais de Contas. Oferta de capacitações aos servidores públicos e gestores para o uso da plataforma eletrônica da UNICEF.	Contínua. Resultados ainda não monitorados. Sem relatórios.

		cultura do fracasso escolar na educação básica		
"Todos na escola"	CTE-IRB; ATRICON; CNMP; UNICEF; UNDIME	Divulgação da campanha "Busca Ativa Escolar".	Elaboração da Cartilha "Todos na Escola"	Contínua. Resultados ainda não monitorados. Sem relatórios.
"Fora da escola não pode!"	CTE-IRB; ATRICON; CNMP; UNICEF; UNDIME	Orientar os gestores públicos e a comunidade escolar a planejarem ações de enfrentamento à evasão e ao abandono escolares.	Intercâmbio de informações, apoio técnico e elaboração de cartilhas para orientar a atuação dos Ministérios Públicos e Tribunais de Contas	Contínua. Resultados ainda não monitorados. Sem relatórios.
CACS FUNDEB	CTE-IRB; TCE-RS; TCE-SP; TCE-SE	Capacitar os agentes que operacionalizarão o novo FUNDEB nos CACs	Formações continuadas para Conselheiros e Técnicos dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs) do FUNDEB	Resultados não monitorados.
Novo FUNDEB	CTE-IRB; TCE-SP	Capacitar os agentes que operacionalizarão o novo FUNDEB	Realização do webnário "Orientações para os Conselhos Municipais do FUNDEB", pelo YouTube	Resultados não monitorados.
Novo FUNDEB e os desafios para a gestão e o controle	CTE-IRB; TCE-RS;	Capacitar os agentes que operacionalizarão o novo FUNDEB e demais servidores públicos	Realização da webconferência "O Novo FUNDEB e os desafios para a gestão e para o controle"	Resultados não monitorados.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos relatórios: "Educação de A a Z: relatório das principais ações do Comitê Técnico do IRB 2018/2021" (IRB, 2021a); "Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental." (IRB, 2020c); "Planejamento das redes de ensino para a volta às aulas presenciais: saúde, permanência e aprendizado" (IRB, 2020d); Permanência Escolar na Pandemia (IRB, 2021b).

As atividades realizadas pelo CTE-IRB no período da pandemia do Covid-19 (2020 a 2021) trata-se de uma atuação excepcional, direcionada para a fiscalização da aplicação das medidas de enfrentamento adotadas pelos governos no tocante aos efeitos da pandemia na área da educação. Dos projetos realizados nesse período, destaca-se também a formação dos Gabinetes de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação (Gaepes), que depois passaram a ser nomeados de Gabinetes de Articulação para a Efetividade da Política da Educação (Gaepes)⁵⁵.

Idealizado e coordenado pelo Instituto Articule, o projeto é resultado de um acordo de cooperação com a ATRICON e o IRB, por meio do CTE-IRB, que une atores relacionados à política pública de educação, e busca soluções para a redução dos impactos da pandemia no ensino.

Os Gabinetes são pautados por discussões relacionadas, entre outras temáticas, à garantia de manutenção das aulas, oferta de conectividade a alunos e professores, elaboração

⁵⁵ Os Gaepes já foram instituídos nos Estados de Goiás, Mato Grosso do Sul e Rondônia, no Município de Mogi das Cruzes (SP), e, mais recentemente, no Arquipélago do Marajó (Estado do Pará). Relatórios e resultados dos Gaepes em: <https://articule.org.br/Gaepes/>. A notícia sobre o lançamento do Gaepes-Marajó pode ser verificada em: <https://atrimon.org.br/tcm-pa-e-articule-lancam-o-gaepes-marajo/>

de planos para o retorno das atividades presenciais, garantia de recursos para compra de equipamentos de proteção individual e vacinação dos profissionais da educação.

Um dos resultados alcançados pela iniciativa é o auxílio prestado na aquisição de insumos necessários para o cumprimento dos protocolos de segurança nas escolas, no planejamento dos Municípios para a retomada das aulas e na priorização da vacinação dos profissionais da educação.

3.4.1. Projeto "A Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental"

O projeto "A Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental", foi destacado em seção própria em razão de seu objetivo de mapear as boas práticas das redes de ensino e pela metodologia empregada no projeto, passível de ser replicada pelo TCE-PA em suas atividades.

Executado em 2019, o referido projeto teve seus dados divulgados por meio de relatório publicado em 25 de maio de 2020, e objetivou destacar as boas práticas adotadas pelas redes de ensino, ou seja, as ações comuns que podem servir de inspiração e de referência para outras redes, e colecionar aprendizados passíveis de gerar novos modelos de políticas públicas educacionais. Além disso, também teve por escopo "reconhecer redes municipais de ensino que já fazem a diferença na Educação de crianças e jovens e estimulá-las a continuar na busca constante por qualidade com equidade". (IRB, 2020c. p. 12).

Participaram do projeto 28 Tribunais de Contas, todos com jurisdição municipal, por ser da competência dos municípios garantir a universalização do acesso e a qualidade nessa etapa de ensino ⁵⁶.

Para tanto, a pesquisa nacional mapeou redes municipais com bom desempenho no ensino fundamental e identificou as principais práticas de gestão, de acompanhamento pedagógico e administrativo adotadas por elas. E, ao final, destacou 118 redes de ensino e classificou-as segundo características semelhantes: redes de Excelência, Bom Percurso e Destaque Estadual. (IRB, 2021a. p. 26).

Considerando a complexidade do estudo a ser executado pelo CTE-IRB, juntamente com os Tribunais de Contas, foi solicitada a parceria com o IEDE, regido pela Fundação Lemann, que desde 2012 realiza uma série de estudos denominada "Excelência com Equidade", também com o intuito de ao mapeamento de práticas educacionais

⁵⁶ Conforme os artigos 211, § 2º, da Constituição Republicana de 1988, e 11, inciso V, da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

associadas a bons resultados e que possam ser replicáveis. Entretanto, embora aqueles estudos e o projeto "A Educação que Faz a Diferença" guardem semelhanças, ambos têm metodologias e finalidades bastante distintas⁵⁷.

A metodologia utilizada é composta de duas etapas: pesquisa quantitativa, por meio da análise de indicadores educacionais, a fim de determinar, dentro do grupo de redes elegíveis, quais deveriam ser estudadas em profundidade; e pesquisa qualitativa, por meio de visitas às redes de ensino selecionadas, a fim de coletar informações relevantes para o estudo.

Foram utilizados dados de aprendizagem dos estudantes em língua portuguesa e matemática nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, medidos pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Para os Estados com mais de duas redes que atingiram os critérios do estudo e, portanto, seriam reconhecidas, a escolha da rede a ser visitada foi feita com base nos resultados dos estudantes, porte (número de alunos matriculados) e o quanto agregaria diversidade à amostra total da pesquisa qualitativa.

Os auditores dos Tribunais de Contas visitaram 116 escolas, de 69 redes municipais, além de quatro divisões regionais nos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, no período de agosto a outubro de 2019, e realizaram observações de aulas e uma série de entrevistas com estudantes, professores, coordenadores pedagógicos, gestores e profissionais das Secretarias Municipais de Educação e das Coordenadorias Regionais de Ensino. Para subsidiar a execução das atividades, foram realizadas capacitações on-line e presencial, com o contato ininterrupto e apoio dos pesquisadores do IEDE e do IRB, que coordenaram o estudo.

Após a pesquisa, as redes foram reconhecidas com os selos: Excelência, Bom Percurso e Destaque Estadual. Para a concessão dos dois primeiros, foram analisados os mesmos indicadores educacionais, o que os diferencia é o nível de exigência, conforme a tabela a seguir:

Tabela 1 - Critérios de análise no projeto "Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental"

⁵⁷ No projeto "Educação que faz a diferença", foram pesquisadas redes de ensino e não escolas individualmente, como no caso do "Excelência com Equidade". Além disso, todas as redes de ensino municipais do país com pelo menos 5 escolas da mesma etapa e no mínimo 150 alunos foram elegíveis, independentemente do nível socioeconômico dos alunos atendidos. No projeto do IEDE, só eram passíveis de ser estudadas as escolas que atendiam alunos de baixo nível socioeconômico.

Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental				
Ensino Fundamental				
CRITÉRIOS	SELOS			
	Excelência		Bom Percurso	
	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais
1- Buscam garantir a aprendizagem da maioria dos alunos				
Percentual de alunos que atingiram o nível básico de proficiência em português e matemática	Ao menos 90%	Ao menos 80%	Ao menos 67%	Ao menos 67%
Percentual de alunos que atingiram o nível adequado de proficiência em português e matemática	Ao menos 80%	Ao menos 50%	Ao menos 50%	_____
2- Esforçam-se para reduzir as desigualdades e não deixar ninguém para trás	SELOS			
	Excelência		Bom Percurso	
	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais
Percentual de alunos que atingiram o nível básico de proficiência em português e matemática, considerando apenas os 33% de menor nível socioeconômico	Ao menos 90%	Ao menos 80%	Ao menos 67%	Ao menos 67%
Percentual de alunos que atingiram o nível adequado de proficiência em português e matemática, considerando apenas os 33% de menor nível socioeconômico	Ao menos 50%	Ao menos 50%	_____	_____

Fonte: Elaboração própria, a partir do relatório do projeto "Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental." (IRB, 2020c);

Também foram analisados os seguintes indicadores: 1) Trabalham para que todos os alunos fiquem na escola, sendo que para as redes de Excelência exigiu-se que apresentassem taxas de aprovação escolar, em 2016 e 2017, no mesmo patamar dos países desenvolvidos⁵⁸, enquanto as redes Bom Percurso deveriam estar acima da média nacional nesse quesito; 2) Apresentam avanços consistentes na aprendizagem dos alunos ao longo dos anos, sendo que tanto para o selo Excelência como para o Bom Percurso, exigiu-se que as redes apresentassem, nos anos iniciais, avanço de pelo menos 0,1 ponto no IDEB em todas as edições. A exceção foi para aquelas que já alcançaram IDEB igual ou superior a 7 (apenas nesses casos não houve exigência de avanço); 3) Apresentam IDEB acima do esperado dado o nível socioeconômico dos alunos, considerando o cálculo prévio do IDEB esperado dado o nível socioeconômico deles. Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, para redes com IDEB inferior a 7, a exigência foi de Ideb 10% acima do esperado. No caso de redes com IDEB acima de 7, de 0,4 pontos acima. A exigência não foi feita para os anos finais.

⁵⁸ O relatório do projeto apenas menciona "países desenvolvidos", mas não especifica aos quais se refere.

Mesmo com a limitação de dados para a averiguação do aprendizado na Educação Infantil⁵⁹, foram verificados os esforços empreendidos nessa etapa, utilizando indicadores que ilustrassem as preocupações em relação às taxas de atendimento escolar e ao número de alunos por turma. Essa escolha também ocorreu pela dificuldade de encontrar, na literatura especializada e nos normativos em relação à infraestrutura das escolas, um denominador comum sobre as estruturas imprescindíveis nas unidades de ensino para a primeira infância. (IRB, 2020c. p. 19)

Dessa forma, optou-se por recorrer ao Plano Nacional de Educação (PNE), cuja Meta 1 estabelece que o acesso à pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade deveria estar universalizado no País até 2016. Além disso, segundo o PNE, a oferta de vagas em creches deverá atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o fim da vigência do plano, isto é, em 2024. O estudo baseou-se ainda no Projeto de Lei nº 597/07, que determina que as salas de aula de pré-escola devem ter, no máximo, 25 alunos⁶⁰.

Assim, os critérios estabelecidos para Educação Infantil foram os seguintes: 1) Todas as redes que atingiram os critérios estabelecidos para o Ensino Fundamental precisaram também alcançar os indicadores de Educação Infantil. Caso contrário, não seriam reconhecidas; 2) A rede de ensino deveria possuir taxa de atendimento de crianças de 0 a 3 anos, no mínimo, igual ao percentual registrado no Estado de desempenho mais baixo da região em que está localizada⁶¹; 3) Total de alunos por turma na pré-escola ser igual ou inferior a 25%.

Por último, o selo Destaque Estadual foi conferido somente aos Estados que não tenham duas redes qualificadas a ser Bom Percurso ou Excelência. Nesse caso, foram selecionadas uma ou duas redes que apresentam o IDEB mais alto do que o esperado, dado o nível socioeconômico dos alunos e que atingem alguns critérios mínimos de qualidade. Os requisitos para ser um Destaque Estadual são consideravelmente menos exigentes: é preciso

⁵⁹ Diversamente do Ensino Fundamental, em que há dados públicos confiáveis que permitem diferenciar as redes em relação à qualidade da Educação ofertada, na Educação Infantil as informações oficiais versam somente sobre a infraestrutura das escolas, mas não sobre o aprendizado das crianças.

⁶⁰ O Projeto de Lei nº 597/2007, iniciado na Câmara dos Deputados, propôs a alteração da Lei nº 9.394/96 (LDB), para dispor sobre o máximo de alunos em sala de aula nas redes de ensino públicas (educação básica), foi remetido ao Senado para aprovação, porém arquivado em 2019, em razão do término da legislatura. Assim, embora usado como parâmetro no referido projeto, não há exigência legal nesse sentido. Entretanto, no Estado do Pará, há a Resolução nº 01/2010, do Conselho Estadual de Educação, que estabelece, em seu artigo 8º, o número máximo de alunos por professor.

⁶¹ Os percentuais registrados no Estado de mais baixo desempenho no atendimento de crianças de 0 a 3 anos, por região são: 29% no Norte; 34% no Nordeste; 41% no Sudeste; 44% no Sul; e 34% no Centro-Oeste. Dados apresentados no estudo mencionado.

ter taxas de aprovação acima da média nacional e pelo menos 40% dos estudantes com aprendizado adequado nos anos iniciais do Ensino Fundamental e pelo menos 10% nos anos finais. (IRB, 2020c. p. 20).

Como resultado, atingiram o selo Excelência somente os estados do Ceará e São Paulo, representados pelos municípios de Sobral e Jales, respectivamente. O selo Bom Percurso foi atribuído a 104 redes municipais de ensino, divididas da seguinte forma entre os Estados: Acre (1), Alagoas (4), Bahia (2), Ceará (18), Espírito Santo (1), Goiás (3), Minas Gerais (11), Pernambuco (2), Piauí (1), Paraná (22), Rio Grande do Sul (3), Santa Catarina (4), São Paulo (31) e Tocantins (1). Tais redes ainda não estavam em um patamar de excelência, mas apresentam trajetórias bastante positivas, com avanços consistentes na aprendizagem dos estudantes ao longo dos anos.

O selo Destaque Estadual, com critérios menos exigentes, foi concedido aos seguintes Estados: Acre (município: Brasiléia); Amazonas (município: Boca do Acre); Espírito Santo (município: Mantenópolis); Maranhão (município: Porto Franco); Mato Grosso (município: Lucas do Rio Verde); Mato Grosso do Sul (município: Nova Andradina); Pará (município: Benevides); Paraíba (município: Pombal); Piauí (município: Castelo do Piauí); Rio de Janeiro (município: Paty do Alferes); Rondônia (município: Ji-Paraná); Tocantins (município: Palmas).

Quanto às 69 redes de ensino visitadas (segunda etapa do estudo), 41 foram consideradas "redes tratamento"⁶², com bons resultados educacionais no Ensino Fundamental, e 28 são denominadas "redes controle", já que possuem resultados educacionais não tão satisfatórios (em geral, na média do Estado ou da região em que estão localizadas).

Para compreender por que redes de ensino muitas vezes semelhantes no número de escolas e no nível socioeconômico dos alunos obtêm resultados diversos de aprendizagem, foram realizadas visitas *in loco*⁶³, com o objetivo de mapear as estratégias e práticas comuns às redes de destaque e que fazem a diferença para os bons resultados educacionais alcançados pelas redes de ensino. Tais ações não estão presentes nas redes controle ou não são adotadas nestas com a mesma ênfase.

⁶² Para a concessão dos selos, o estudo levou em consideração as redes municipais como um todo, englobando Educação Infantil e Ensino Fundamental, por isso nem todas as "redes tratamento" visitadas receberam os selos, uma vez que, apesar dos resultados de destaque no Ensino Fundamental e da importância que tiveram para o estudo qualitativo, não atingiram os critérios de atendimento e alunos/turma na Educação Infantil.

⁶³ Foi destacado no relatório analisado que, por questões logísticas, de equipe, tempo e custo, nem todas as redes que alcançaram os critérios de qualidade receberam a visita *in loco* dos pesquisadores.

Para as análises quantitativas, foram utilizados dois modelos: Regressão Probit⁶⁴ e Análise Qualitativa Comparativa (QCA, na sigla em inglês), sendo que o primeiro deles é um recurso que permite estimar a probabilidade associada à ocorrência de determinado evento perante um conjunto de variáveis. (IRB, 2020c. p. 44).

Neste estudo, foram identificadas cinco variáveis que ajudam a compreender as redes de ensino: 1) A infraestrutura das unidades escolares é adequada; 2) Há avaliações semanais ou quinzenais das habilidades estudadas; 3) As formações de professores são realizadas, em sua maioria, por docentes da própria rede; 4) As escolas documentam para os pais dos alunos as responsabilidades que eles têm em relação ao processo escolar dos filhos; 5) O secretário de Educação é espontaneamente elogiado dentro da escola.

O modelo Regressão Probit foi usado para identificar em qual tipo de rede (se naquelas de bons resultados ou apenas na média) existem mais chances de cada um dos cinco itens listados acima ocorrerem. Juntos, esses fatores são complementares e é a combinação entre eles que está associada às redes com os melhores resultados.

Já a técnica Análise Qualitativa Comparativa (QCA)⁶⁵ fornece combinações distintas de condições (multicausalidade conjuntural) que podem levar a um mesmo fenômeno (equifinalidade), evidenciando também aquilo que não está relacionado a ele. O QCA pode mostrar, por exemplo, os conjuntos de fatores que podem fazer com que uma rede tenha um bom clima escolar: projetos antibullying e rodas de conversas entre alunos; ou maior envolvimento dos pais e legitimidade dos gestores junto aos professores; ou suporte constante da Secretaria de Educação e um professor-tutor para cada turma. Assim, fatores diferentes, combinados, podem conduzir a um mesmo resultado. E fatores que explicam certos resultados em determinados contextos podem estar completamente ausentes em outros. (IRB, 2020c. p. 45).

⁶⁴ O modelo Probit é um recurso que permite estimar a probabilidade associada à ocorrência de determinado evento perante um conjunto de variáveis. Estima a probabilidade de a variável dependente assumir um determinado valor em função dos resultados de outras variáveis, denominadas variáveis explicativas. No estudo "Educação que faz a diferença", a variável dependente é se a rede é controle ou tratamento. Com isso, analisa-se quais fatores (variáveis explicativas) estão associados à ocorrência de um resultado de destaque, ou seja, quais podem ser identificados como relevantes para que se obtenham os resultados positivos das redes. (IRB, 2020 c. p. 77)

⁶⁵ A Análise Qualitativa Comparativa (QCA, na sigla em inglês) é uma técnica de pesquisa construída por Charles Ragin, professor de Sociologia da Universidade da Califórnia (EUA), publicada no livro *The Comparative Method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, lançado em 1987. O método é usado para tentar compreender fenômenos complexos quando há um número pequeno ou médio de casos a ser comparados. A ideia é que alguns fenômenos não necessariamente são resultados da soma de variáveis independentes, mas sim das múltiplas relações estabelecidas entre essas variáveis e o contexto em que estão inseridas. (IRB, 2020 c. p. 80)

Ambos os métodos (Probit e QCA) revelaram um grupo comum de variáveis. Esses dados quantitativos junto às pesquisas de campo permitiram, constatar que a formação docente realizada por professores da rede e a aplicação de simulados semanalmente são elementos prioritários, cuja presença simultânea está associada a bons resultados.

Os elementos "gestão escolar busca parceria com os pais" e "Secretaria oferece suporte efetivo às escolas" surgem como complementares. Isto é, sozinhos não são suficientes para que as redes atinjam indicadores educacionais de destaque, porém, a interação de ambos com os demais itens já citados aumenta a probabilidade de um bom resultado.

Também está presente na maioria dos Municípios de destaque: a utilização de materiais didáticos, apostilas com descritores e sistemas de ensino estruturados para nortear a prática pedagógica. Além do material pedagógico distribuído pelo governo federal por meio do Programa Nacional do Livro e Material Didático (PNLD), complementam com outros materiais, que apoiam o planejamento das aulas e são abordados na formação continuada. Este fator é tido como complementar: associado aos demais itens supracitados, aparece em redes com bons resultados.

As evidências quantitativas e qualitativas deste estudo também revelam que as redes tratamento apresentam condições de infraestrutura melhores do que as geralmente observadas nas redes controle. O modelo de Regressão aponta que, quanto melhor a nota neste quesito por parte dos pesquisadores que foram a campo, maior a probabilidade de ser uma rede tratamento. (IRB, 2020c. p. 48).

Em conclusão, as análises quantitativas e a pesquisa de campo indicaram que, caso as Secretarias Municipais de Educação só pudessem escolher duas grandes áreas como foco de sua atuação, estas deveriam ser gestão de pessoas (que abrange a presença da Secretaria de Educação nas escolas e o oferecimento de formação continuada aos professores) e monitoramento da aprendizagem (tanto por meio de avaliações externas, SAEB e ENEM, como por meio de avaliações internas).

Os dados colhidos no estudo mostram ainda que ter metas objetivas, tangíveis, publicizadas e que estejam alinhadas ao processo de ensino e aprendizagem eleva o comprometimento dos profissionais das redes. (IRB, 2020c. p. 49).

O CTE-IRB afirma que "A atuação dos TCs buscou unicamente reforçar outro aspecto relevante da atividade desses órgãos de controle e fiscalização: o potencial de induzir boas práticas nas redes de ensino, com um olhar de colaboração e de compromisso com a qualidade da educação." (IRB, 2021b. p. 9).

4. BOAS PRÁTICAS NA FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: MINUTA DO REFERENCIAL DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Conforme a ATRICON, boas práticas são as ações comuns que podem servir de inspiração e de referência para outras redes, e colecionar aprendizados passíveis de gerar novos modelos de políticas públicas. (IRB, 2020c. p. 12).

A ideia de "Boas práticas" está presente em diversas ações promovidas pela ATRICON, tais como seminários, congressos e relatórios. Além disso, elaborou o "Mural de boas práticas"⁶⁶, um *web site* que reúne os relatórios consolidados de ações realizadas pelos Tribunais de Contas que aquela instituição considera como boas práticas, e que podem servir de inspiração para atuação de outras instituições públicas.

Na área da educação, foram incluídos dois projetos no referido Mural de Boas Práticas: o projeto "Na ponta do lápis", executado pelo TCE-MG e o "Programa de Visita às Escolas", do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ). O primeiro, já foi citado linhas acima, e o segundo, consiste em um projeto para a realização de visitas periódicas às escolas municipais do Rio de Janeiro, que se iniciou em 2003, nas quais são realizados registros fotográficos e aplicados questionários aos pais, professores e alunos, a fim de fiscalizar a aplicação de recursos públicos⁶⁷.

A relevância do tema também pode ser verificada em eventos promovidos para a discussão deste assunto, como o 1º Laboratório de Boas Práticas de Controle Externo, realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE-MT), com o apoio da ATRICON e da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (AUDICON), realizado no período de 03 e 04 de setembro de 2018, em Cuiabá-MT, no qual foram apresentadas 69 boas práticas de 23 Tribunais de Contas brasileiros⁶⁸.

O citado evento culminou na publicação do e-book "Aprender, compartilhar e multiplicar: síntese das apresentações do 1º laboratório de boas práticas do controle externo" (CASTRO, 2018), composto pelo capítulo "Boas práticas na educação", o qual tem por objetivo "perpetuar um ambiente de aprendizado e diálogo que certamente propiciará que

⁶⁶ Pode ser visualizado por meio do *link*: <https://boaspraticas.atricon.org.br/>

⁶⁷ Embora a iniciativa seja interessante e passível de ser replicada, não foi objeto de análise neste trabalho, uma vez que os últimos relatórios daquele projeto foram publicados em 2015 e 2016, período anterior a pesquisa aqui realizada.

⁶⁸ O 2º Laboratório de Boas Práticas do Controle Externo, promovido pela ATRICON, ocorreu em maio de 2023, na cidade de Goiânia-GO, entretanto, até o momento (agosto de 2023) não foi publicado relatório ou e-book sobre os assuntos lá discutidos.

outras organizações e profissionais, que não puderam se fazer presentes, possam também evoluir e aperfeiçoar seu desempenho, 'nivelando por cima' a atuação do controle externo." (CASTRO, 2018. p. 11).

A ATRICON também é autora de Manuais que orientam os Tribunais de Contas em seus trabalhos, cujos exemplos são os seguintes: "Boas práticas de Corregedoria dos Tribunais de Contas" (2018) e o "Manual de Boas práticas processuais dos Tribunais de Contas" (2013).

Neste último, "Boas práticas" são conceituadas como os "melhores procedimentos a serem adotados pelos órgãos de controle externo, em particular os Tribunais de Contas, para atuarem com eficiência e eficácia." (FREITAS; MILESKI. 2013, p. 9)

Considerando a ideia de que as boas práticas estão relacionadas a métodos e procedimentos eficazes⁶⁹ e cuja relevância os torna exemplos que podem ser replicados por outras instituições públicas, após a realização desta pesquisa (descrita no item 3), foram selecionados projetos e referenciais que serviram de ferramentas para a construção da minuta do Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCE-PA, com as suas respectivas justificativas, reunidos no quadro a seguir:

Quadro 3 - Boas práticas dos Tribunais selecionados e do CTE-IRB

Boas práticas dos Tribunais selecionados e do CTE-IRB				
Projetos/ Metodologias	Tipo	Responsável pela execução	Boas práticas observadas	Justificativas
"A Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental"	Pesquisa/ Levantamento	CTE-IRB	1- Projeto específico, que visa mapear as boas práticas das redes de ensino;	Permite a agregação de conhecimento que favorece não só a formulação de políticas públicas educacionais capazes de solucionar problemas públicos, mas também induz a aplicação dos recursos públicos disponíveis em ações realmente eficazes.
			2- Metodologia bem definida e de fácil compreensão;	A clareza dos métodos de fiscalização e dos objetivos a serem perseguidos permite que a pesquisa seja reproduzida com mais facilidade por outras instituições públicas.
			3- Análise prévia de indicadores e da situação da educação no país;	Auxilia na compreensão da situação que está sendo fiscalizada, e na tomada de decisão quanto a continuidade ou extinção da política.
			4- Considera as particularidades de cada Município e das redes de ensino que o compõem.	A fiscalização pautada na realidade de cada município ajuda a verificar os motivos que fundamentam a adoção de determinadas ações pelo Poder Público.

⁶⁹ Conforme a INTOSAI, na ISSAI 300 (2017, p. 7), o princípio da eficácia está relacionado ao atingimento dos objetivos previamente definidos e dos resultados pretendidos.

"Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará: Etapa Marajó"	Pesquisa/ Levantamento	TCM-PA	1- Metodologia bem definida e de fácil compreensão;	A clareza dos métodos de fiscalização e dos objetivos a serem perseguidos permite que execução da pesquisa possa ser reproduzida com mais facilidade por outras instituições públicas.
			2- Análise prévia de indicadores e da situação da educação a nível local;	A análise dos dados educacionais auxilia na compreensão da situação que está sendo fiscalizada, proporcionando a avaliação de uma política pública mais próxima da realidade e na tomada de decisão quanto a continuidade ou extinção da política.
			3- Incentivo a colaboração e cooperação entre os principais atores que atuam na área da educação naquela localidade;	A colaboração entre os atores envolvidos nas políticas educacionais auxilia na discussão e execução de soluções para os problemas públicos
Referencial de Controle de Políticas Públicas	Metodologia de fiscalização	TCU	1- Estabelece critérios objetivos para compor um modelo de avaliação do nível de maturidade das políticas públicas	O modelo orienta as ações de controle, auxiliando na fiscalização das políticas públicas em cada uma de suas fases (formulação, implementação e avaliação); A fiscalização instrumentalizada por este modelo pode fornecer informações úteis para o processo de tomada de decisão acerca da continuidade, aprimoramento ou extinção da política pública.
			2- Utiliza boas práticas como parâmetro de avaliação das fases da política pública	A utilização de boas práticas (ou seja, de ações bem-sucedidas que servem de inspiração a outras instituições) como critério para avaliar as políticas públicas em todas as suas fases auxilia na consolidação de uma metodologia que pode ser utilizada por outras entidades para produzirem resultados mais efetivos em suas atividades relacionadas às políticas públicas.
Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas (Projeto Integrar)	Metodologia de fiscalização	TCU	1- Metodologia da avaliação de governança multinível das políticas públicas	Favorece uma compreensão ampla e sistêmica dos problemas de governança multinível, que variam em função do quadro normativo-constitucional de cada política pública, com suas diferentes formas de coordenação interfederativa, intersetorialidade e aproximação com atores da sociedade civil. (TCU, 2021)

Por conseguinte, essa seção se dedica a analisar as boas práticas extraídas dos projetos e relatórios supracitados, combinando tais informações com as orientações do GUID 9020, no intuito de formular a base para a minuta do Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCE-PA, que poderá ser aplicado inicialmente na análise de políticas públicas educacionais.

4.1. Análise de Dados

Uma das boas práticas que podem ser destacadas nos projetos "A Educação faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental" (CTE-IRB, 2020) e "Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará: Etapa Marajó" (TCM-PA, 2022), é a análise prévia de indicadores e da situação da educação em nível local.

Conhecer os dados relativos à área fiscalizada, que, no caso dos projetos citados, são dados educacionais, é primordial para a realização de uma fiscalização bem executada e que possa refletir a realidade e auxiliar na verificação se a(s) política(s) implementada(s) estão alcançando seus resultados.

No GUID 9020, a INTOSAI cita a necessidade de se obter dados confiáveis acerca das políticas públicas que serão objeto das avaliações, tanto previamente, na análise de viabilidade da Avaliação, como também durante o processo de avaliação, para que seja possível verificar os efeitos diretos e indiretos das políticas avaliadas. (IRB, 2020b, p. 18-24).

Na área da educação, informações tais como níveis de aprendizagem dos alunos, taxa de analfabetismo, infraestrutura das escolas, distorção idade-série, entre outros, são essenciais para entender qual é o problema público e como determinada política foi formulada para combatê-lo.

No Brasil, há diversos levantamentos e coletas de dados educacionais realizados periodicamente, dos quais podem ser citados: o Censo Escolar⁷⁰; Avaliações educacionais em larga escala, com destaque para o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)⁷¹; Avaliações institucionais; e outras formas de coleta, internas às escolas.

As informações coletadas no Censo Escolar (índice de aprovação e abandono dos estudos), unidos aos dados de desempenho dos alunos obtidos nas avaliações do SAEB compõem o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que é um

⁷⁰ O Censo Escolar da Educação Básica é uma pesquisa declaratória (realizada de forma censitária) efetuada anualmente pelo INEP, em parceria com as Secretarias de Educação estaduais e municipais, com a finalidade de coletar informações estatístico-educacionais sobre a Educação Básica brasileira (dados sobre a infraestrutura das escolas; formação e condição docente; número de matrículas; jornada escolar; e informações sobre o rendimento e o movimento escolar, coletados por níveis de ensino, etapas e modalidades). O responsável por fornecer as informações é diretor da escola ou alguém designado por ele.

⁷¹ O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é um conjunto de avaliações externas em larga escala aplicadas pelo INEP, composto por uma série de instrumentos. A coleta de dados realizada por essa iniciativa permite realizar um diagnóstico da Educação Básica brasileira, considerando resultados de aprendizagem e outros fatores que podem estar relacionados ao desempenho dos estudantes. Para sua consecução, a cada dois anos são aplicados testes de aprendizagem e questionários contextuais para toda a rede pública brasileira e para uma amostra da rede privada. O Saeb coleta informações que buscam refletir os níveis de aprendizagem dos estudantes avaliados ao longo do tempo (seus resultados são comparáveis desde 1995), além de uma série de dados contextuais. (BRAVO, 2016).

importante indicador, visto que oferece conhecimento consolidado acerca do fluxo escolar e do nível de aprendizagem dos estudantes.

No nível internacional, pode ser citado o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), tradução de *Programme for International Student Assessment*, realizado pela OCDE a cada triênio, que é um estudo comparativo acerca do desempenho dos estudantes na faixa etária dos 15 anos (idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países)⁷².

O PISA é executado por meio de uma avaliação, na qual são medidos conhecimentos nas áreas de leitura, matemática e ciências, e de questionários distribuídos aos estudantes e diretores de escolas, bem como aos pais/responsáveis e professores (questionários opcionais), que reúnem informações sobre o histórico familiar dos estudantes e seus ambientes de aprendizagem.

Os resultados do Pisa permitem que cada país avalie os conhecimentos e as habilidades de seus estudantes em comparação com os de outros países, aprenda com as políticas e práticas aplicadas em outros lugares e formule suas políticas e programas educacionais visando à melhora da qualidade e da equidade dos resultados de aprendizagem.

Nesse contexto, foi verificado de que modo os projetos analisados neste trabalho realizaram pesquisas prévias dessas informações e como ocorreu a coleta de dados para subsidiar suas atividades.

No projeto "A Educação faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental" (CTE-IRB, 2020) foram utilizados dados de aprendizagem dos estudantes em língua portuguesa e matemática nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, medidos pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que é um dos principais instrumentos de monitoramento e aprimoramento de políticas educacionais no país, e ajuda a compreender a evolução da aprendizagem dos estudantes.

No "Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará: Etapa Marajó" (TCM-PA, 2022), foi realizado o levantamento de indicadores da educação pública municipal no Arquipélago do Marajó, tendo como fonte preliminar os dados oficiais consolidados na plataforma QEdu Gestão⁷³, na qual foram coletadas as seguintes informações: 1) nota do

⁷² O Inep é o órgão responsável pelo planejamento e a operacionalização da avaliação no país, o que envolve representar o Brasil perante a OCDE, coordenar a tradução dos instrumentos de avaliação, coordenar a aplicação desses instrumentos nas escolas amostradas e a coleta das respostas dos participantes, coordenar a codificação dessas respostas, analisar os resultados e elaborar o relatório nacional.

⁷³ Plataforma que reúne dados das redes de ensino ou escolas relacionados a perfil docente, infraestrutura, aprendizados dos alunos, entre outros.

IDEB; 2) Taxa de Analfabetismo; e 3) Distorção Idade-Série. Contudo, dada a necessidade de ampliação e complementação destes dados, foram aplicados questionários aos secretários municipais de educação e aos coordenadores pedagógicos das escolas localizadas nas zonas urbana e rural dos 16 (dezesesseis) municípios do Arquipélago do Marajó, mediante entrevistas realizadas em plataforma virtual.

Por conseguinte, observou-se que a primeira dificuldade que pode se apresentar diante do auditor de controle externo⁷⁴ é a dúvida sobre em que locais encontrar esses dados. Para responder a tal questão, pode ser utilizado um roteiro simples formulado por Bravo (2016, p. 34), compilado no quadro abaixo:

Quadro 4 - Exemplos de onde encontrar dados educacionais⁷⁵

Disponibilidade: onde acessar e o que vou encontrar?

1. As principais políticas e sistemáticas de coleta de dados no Brasil são o Censo Escolar, as avaliações educacionais em larga escala (dados de aprendizagem e contextuais), as avaliações institucionais e as demais coletas de dados realizadas pelas escolas
2. Busque dados em órgãos públicos com reconhecida política de coleta e publicação de dados. Um bom começo são os portais do [Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira \(Inep\)](#), do [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística \(IBGE\)](#), do [IBGE Cidades](#) e de Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.
3. Acesse portais especializados de fundações e institutos públicos e privados de pesquisa que facilitam a exploração dos dados, como o [portal QEdu](#).

Fonte: BRAVO, 2021, p. 34

Tal como a Plataforma QEdu, formulada pela Fundação Lemann, em parceria com o IEDE, que reúne informações sobre aprendizado dos alunos, notas do IDEB, taxas de rendimento, distorção idade-série e outros conteúdos relacionados à educação, também pode

⁷⁴ Servidores que exercem a atividade-fim (fiscalização) nos Tribunais de Contas brasileiros.

⁷⁵ Os dados podem ser consultados nos seguintes endereços eletrônicos: INEP: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos.>; IBGE: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/todos-os-produtos-estatisticas.html>; IBGE Cidades: <https://cidades.ibge.gov.br/>; e QEdu: <https://qedu.org.br/>

ser citado como fonte de dados o "Observatório de Educação Ensino Médio e Gestão"⁷⁶, mantido pelo Instituto Unibanco, o qual congrega documentos (artigos, teses, acervo audiovisual) relacionados aos principais temas no campo da educação, um banco de soluções para desafios de gestão, diagnósticos da educação no ensino médio para cada unidade federativa, mapa de eventos e uma seleção das principais notícias sobre educação.

O painel "TCEduca", advindo de parceria entre TCE-MG, ATRICON, CTE-IRB, TCE-RS e TCE-SC, também pode ser considerado importante fonte de informações, pois conjuga dados sobre o cumprimento de metas do Plano Nacional de Educação pelos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), e a projeção de cumprimento dessas metas, em formato aberto, que pode ser consultado em um *web site*⁷⁷.

As fontes de dados educacionais, sejam governamentais ou privadas, auxiliam na formação de conhecimento prévio acerca da situação da educação nas redes de ensino da localidade a ser fiscalizada, e, conseqüentemente, influenciarão na forma de abordagem e formulação das questões de auditoria/avaliação.

4.2. Verificação do estágio de desenvolvimento da política

A verificação do estágio em que se encontra a política avaliada é primordial para uma Avaliação que possa subsidiar a futura decisão governamental sobre continuar ou extinguir determinada política pública.

Nesse sentido, o Referencial de Controle de Políticas Públicas recomenda que antes da utilização daquele instrumento, seja identificado o estágio de desenvolvimento da política pública a ser avaliada e que, diante deste conhecimento, seja analisada a probabilidade e o impacto da ocorrência de riscos e problemas cujas causas possam ter relação com os itens de verificação listados no âmbito daquele referencial. (TCU, 2020. p 22).

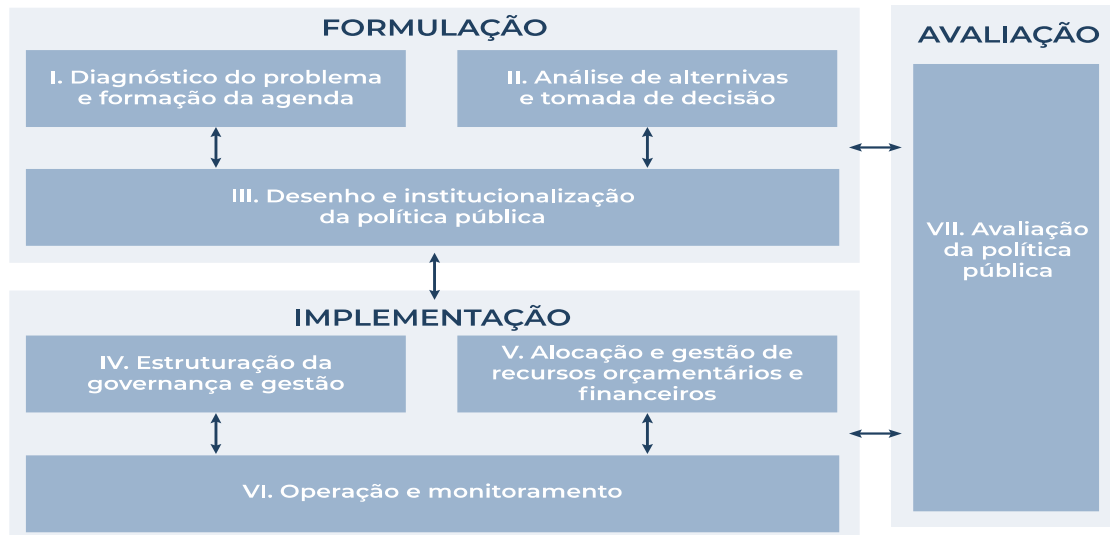
Conforme o TCU (2020, p. 30), o que deve ser precoce é a atuação do controle no sentido de orientar a correção de eventuais falhas ainda nos estágios iniciais do desenvolvimento da política (formulação e início da implementação), prevenindo, deste modo, o desperdício de recursos públicos. Logo, quanto melhor for a qualidade da formulação e das estruturas implantadas, maiores são as chances de a política produzir os resultados almejados.

⁷⁶ Pode ser acessado pelo *link*: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br>

⁷⁷ Os dados disponibilizados só estão atualizados até 2019. Atualmente a ferramenta está sendo aperfeiçoada por técnicos da Universidade Federal de Goiás, com previsão de conclusão para 2023. A nova plataforma (ainda em construção) pode ser acessada pelo *link*: <https://painel.tceduca.fabrica.inf.ufg.br/mapa>

Logo, o referido documento traz ferramentas de análise que podem ser utilizadas para avaliações *ex ante*, *in itinere* e *ex post* das políticas públicas, trabalhando com a ideia de blocos de controle, conforme o organograma a seguir:

Organograma 1 – Blocos de Análise do Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020, p. 28)

Apesar da possibilidade de atuação na fase da formulação da política, por meio da avaliação *ex ante*, e durante a implementação da política, por meio da avaliação *in itinere*, insta ressaltar que os Tribunais de Contas podem encontrar alguns entraves para a execução dessas atividades, tais como: ausência de recursos humanos e financeiros que permitam deslocar pessoal para auxiliar na elaboração das políticas públicas e interferência nas decisões políticas dos gestores na fase de formulação; ou, na fase de implementação, a realização de um exame prematuro da política que conduza à interpretações precipitadas, tornando impossível a agregação de conhecimento quanto a utilidade e relevância de uma política para a futura tomada de decisões quanto a continuidade ou extinção das políticas públicas avaliadas.

Jannuzzi (2016, p. 44 e 45), trata desse assunto, alertando que a prematuridade na realização de estudos avaliativos de impactos e resultados quando a política ainda se encontra nos estágios de implementação ou com problemas de gestão, assim como a antecipação de avaliações externas, com natureza de auditoria de desempenho (operacional), em detrimento da formação de painéis de indicadores de monitoramento (que poderiam identificar boa parte dos problemas iniciais e corrigi-los), é uma das dificuldades que podem ocorrer com frequência.

Complementa, ainda, que avaliações mal concebidas, apressadas ou mal executadas podem produzir informações que acabam se tornando "verdades incontestáveis", conduzindo a questionamentos sobre os méritos de uma política pública, podendo influenciar em uma decisão governamental equivocada. (JANNUZZI, 2016, p. 45)

O GUID 9020 alerta que o melhor momento para que as EFS analisem a política pública é pelo menos dois ou três anos após a sua implantação, a fim de obter dados mais consistentes e evitar resultados provisórios. Além disso, esse período permite que sejam verificados os efeitos a longo prazo e indiretos, que são componentes básicos de uma Avaliação de Políticas Públicas. (IRB, 2020b, p. 14)

Segundo a referida norma, é preferível avaliar uma política estabelecida há algum tempo do que uma política recente, uma vez que, desse modo, é possível comparar o ocorrido antes da implantação da política com os efeitos dela resultantes. (IRB, 2020b, p. 14).

Por essas razões, optou-se por seguir as orientações supracitadas e trabalhar com a avaliação *ex post*, no intuito de construir uma ferramenta que permita ao Tribunal de Contas do Estado do Pará verificar os efeitos gerados pela implementação das políticas públicas e auxiliar os tomadores de decisões (gestores públicos) quanto a manter ou extinguir a política.

4.3. Fases da Avaliação de Políticas Públicas

Considerando as orientações do GUID 9020, foram escolhidos para este trabalho as etapas de avaliação sugeridas por Jannuzzi (2016, p. 57-72) e os itens relacionados ao bloco de controle "Avaliação" (boas práticas, itens de verificação e questões de auditoria), exposto no Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020).

De início, destaca-se como boas práticas a serem observadas na Avaliação de Políticas Públicas (TCU, 2020, p. 100-101):

- a) avaliar a **relevância** e a **utilidade** da política pública, ou seja, verificar se os objetivos e as ações governamentais respondem às necessidades dos beneficiários (diretos e indiretos); ao contexto político, econômico, social e ambiental nacional e internacional; bem como se essa resposta continuará a ocorrer se as circunstâncias mudarem;
- b) avaliar a **coerência da ação governamental**, isto é, identificar possíveis fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas no conjunto de ações

governamentais e avaliar a compatibilidade da política com outras intervenções em curso;

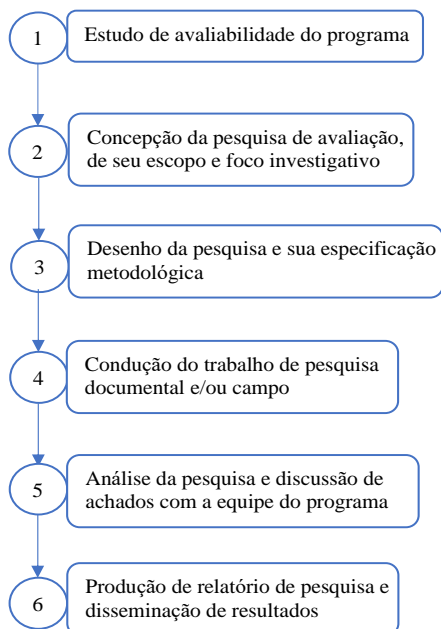
c) **avaliar a eficácia e efetividade da política**, ou seja, aferir se os objetivos de médio e longo prazo da intervenção foram alcançados e se os resultados esperados da ação governamental foram produzidos;

d) avaliar os **impactos da política**, isto é, **verificar se as intervenções públicas produziram efeitos (positivos ou negativos) significativos, intencionais ou não**;

e) avaliar a **sustentabilidade da política**, ou seja, estimar em que medida os benefícios da política continuarão a existir.

As referidas boas práticas contemplam aspectos observados pelo GUID 9020 em suas orientações, logo, aplicá-lo permite dar concretude a tais objetivos. Para isso, é preciso organizar as etapas para a execução de uma Avaliação de Políticas Públicas. Nesse sentido, Januzzi (2016, p. 58) sugere o esquema apresentado abaixo para realizar uma pesquisa de avaliação⁷⁸:

Figura 3 - Etapas da Pesquisa de Avaliação



Fonte: JANNUZZI, 2016, p. 58

⁷⁸ Segundo o autor, pesquisas de avaliação são empreendimentos avaliativos que envolvem levantamentos empíricos em campo. (JANNUZZI, 2016, p. 56)

Embora o referido autor utilize a expressão "pesquisa de avaliação", verifica-se que o esquema desenhado por ele é semelhante ao descrito no GUID 9020, por essa razão será usado como base para a construção esquemática das fases da Avaliação no Referencial do Tribunal de Contas do Estado do Pará, produto dessa pesquisa.

4.3.1. Fase 1: Planejamento da Avaliação de Políticas Públicas

De início, conforme o GUID 9020, é importante verificar a viabilidade da realização de uma Avaliação de Políticas Públicas, e para isso devem ser respondidas questões relativas aos seguintes assuntos: 1) Definição do objeto e escopo da avaliação; 2) Definição das partes interessadas; 3) Definição das questões a serem utilizadas na Avaliação; 4) Identificação dos possíveis locais em que seriam encontrados os dados a serem usados na execução; 5) Organização do processo de avaliação e cronograma pretendido; 6) Escolha da metodologia; 7) Identificação dos recursos humanos e financeiros.

Destaca-se, ainda, que tal processo pode ser mais simples se a entidade estiver realizando a Avaliação por iniciativa própria, podendo dispensar o diálogo inicial com as partes interessadas (embora isso não deva ser descartado em todas as análises e apenas por esse motivo), e utilizar dados quantitativos e qualitativos internos e externos para decidir sobre a viabilidade da Avaliação.

Entretanto, ressalta o GUID 9020, que no caso de a Avaliação advir de um requerimento externo (do Poder Executivo, responsável pela implementação da Política Pública), a análise de viabilidade pode ser mais complexa, tendo em vista que poderão ser incorporadas, além das informações supracitadas, as opiniões dos administradores públicos acerca dos problemas que serão trabalhados, as questões que serão formuladas, o cronograma a ser observado e o produto esperado.

Tal procedimento faz parte do diálogo que deverá ser promovido entre aqueles e a equipe da EFS (Tribunal de Contas), no qual os agentes administrativos também ficarão cientes dos requisitos metodológicos, temporais e organizacionais de uma Avaliação de Políticas Públicas. Sobre isso, destaca-se que:

Este diálogo interativo entre o promotor e a entidade avaliadora é fundamental para a formulação do questionário de avaliação e o correto planejamento da abordagem a adotar, e também pode levar à conclusão de que a avaliação sobre o tema proposto pelo promotor não é viável (por sua própria natureza, ou pelas condições impostas pelo promotor).

Em todo caso, a entidade avaliadora é a única responsável pela decisão sobre a realização da avaliação e poderá recusá-la quando os critérios relativos ao objeto e aos requisitos necessários para o processo não estão disponíveis. (IRB, 2020b, p. 18)

Quanto à recusa de um pedido de Avaliação advindo de um agente externo, o GUID 9020 cita duas razões que a justificam: 1) grande quantidade de requerimentos externos; e 2) Após a análise da viabilidade, concluir-se pela impossibilidade ou inconveniência da realização da Avaliação.

No que tange à primeira razão, ressalta-se que, dada a importância de uma Avaliação de Políticas Públicas, visto que se trata de um instrumento de análise dos efeitos (diretos e indiretos) de uma política, capaz de gerar conhecimento para fundamentar a tomada de decisões dos administradores públicos quanto a continuidade ou extinção daquela, o procedimento para efetuar a demanda tempo e recursos (humanos e financeiros). Logo, a quantidade de pedidos de avaliação não pode comprometer o equilíbrio da execução das diversas obrigações legais de uma EFS (Tribunal de Contas).

No tocante ao segundo motivo, após a análise de viabilidade, se a EFS (Tribunal de Contas) concluir que os efeitos da política escolhida são muito difíceis de mensurar, que a avaliação teria importância limitada, que não é possível envolver as partes interessadas, que há outras avaliações em andamento, que não há recursos humanos e financeiros suficientes, ou outros empecilhos para a realização de uma Avaliação, pode ser desejável reescalonar a ambição inicial e realizar uma auditoria operacional, que medirá os resultados da política em relação aos objetivos estabelecidos e aos recursos alocados com vistas a certificar a eficácia e a eficiência. (IRB, 2020b, p. 18)

Se não ocorrer nenhuma das hipóteses anteriores, após realizada a análise de viabilidade, será confeccionada a matriz de planejamento, a qual estabelecerá a estrutura da abordagem da Avaliação, constando os seguintes itens: descrição da política, identificação das partes interessadas, questões de avaliação, organização da abordagem da avaliação, seleção da metodologia e dos instrumentos científicos, as questões de avaliação e, por conseguinte, estipula as questões que serão respondidas na avaliação. Esta lista de questões deve ser orientada diretamente para os resultados pretendidos para a avaliação.

4.3.2. Fase 2: Execução

Para a execução da Avaliação, o GUID 9020 sugere uma estrutura composta por uma equipe de avaliadores, um comitê de supervisão e um comitê consultor.

A equipe de avaliação, que é responsável pela execução da Avaliação, deve constituída por servidores públicos das EFS e/ou por especialistas contratados, caso seja

necessário. Importa ressaltar que há a necessidade de que essa equipe seja composta por profissionais de diversas áreas do conhecimento.

Ao comitê de supervisão cumpre analisar a avaliação de viabilidade e tomar a decisão de realizar a Avaliação e de aceitar ou recusar a requisição do administrador público; estabelecer o questionário de avaliação; programar a avaliação dentro do plano de trabalho da entidade; decidir a respeito da alocação dos recursos humanos e financeiros necessários; discutir e validar os relatórios preliminares e o final da Avaliação; entregar o relatório aos agentes administrativos responsáveis pela implementação da política; e, por fim, disseminar e promover os resultados.

O comitê consultor, por sua vez, deve incluir servidores públicos da entidade avaliadora e representantes das partes interessadas, a fim de possibilitar a participação desses últimos ao longo do processo de avaliação, por meio da discussão e revisão de relatórios preliminares e finais. Entretanto, tal comitê tem apenas função consultiva e não toma decisões sobre a metodologia e as conclusões da avaliação, pois esses aspectos são de responsabilidade exclusiva dos avaliadores.

No tocante à metodologia e às ferramentas a serem utilizadas nas Avaliações de Políticas Públicas, o GUID 9020 ressalta que o seu propósito não é apresentar e discutir metodologias, uma vez que organizações internacionais tais como a ONU, OCDE e o Banco Mundial tem desenvolvido metodologias nesse sentido. (IRB, 2020b, p. 20).

Por fim, conclui que a entidade avaliadora pode dispor de um arcabouço de instrumentos para realizar avaliações, tais como: revisão da literatura específica sobre o assunto a ser avaliado, o uso de indicadores quantitativos e qualitativos dos efeitos da política avaliada, estudos de corte comparativos⁷⁹, ensaios controlados aleatórios, dados estatísticos e sociais, pesquisas⁸⁰, entrevistas e informações coletadas pela própria EFS em outras fiscalizações por ela efetuadas. (IRB, 2020b, p. 20-21).

⁷⁹ O objetivo desses estudos é recriar uma situação fictícia na qual a política pública não existe, e uma situação contrafactual à qual a situação atual é comparada. Com esta comparação é possível, com certo grau de confiabilidade, avaliar o resultado da política examinada. (IRB, 2020b, p. 21)

⁸⁰ Podem ser realizadas para obter informação factual e/ou coletar as opiniões do público-alvo da política e dos atores que a implantaram. Essas pesquisas fornecem mais informações sobre os efeitos percebidos do que sobre os efeitos reais, entretanto, são úteis, visto que os efeitos percebidos influenciam no comportamento das partes interessadas de uma política. (IRB, 2020b, p. 21)

Nesse contexto, o Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020) traz um interessante exemplo de questões e itens de verificação que podem compor os questionários utilizados nas fiscalizações de políticas públicas⁸¹.

No que tange à escolha de metodologias para a execução das Avaliações de Políticas Públicas, recorda-se a recomendação de Jannuzzi (2016, p. 62):

Ao contrário do que defendem determinadas comunidades de avaliadores, não existe um padrão-ouro de pesquisa avaliativa. Neste livro, em consonância com comunidades mais ecléticas e multidisciplinares de avaliação, defende-se que a melhor técnica de investigação é aquela mais apropriada às perguntas, objetivos, contextos, prazos e recursos disponíveis para a avaliação.

Assim, poderão ser utilizadas múltiplas técnicas para a coleta e análise de informações, contudo, o importante é escolher as mais adequadas àquele contexto específico e que serão capazes de extrair os conhecimentos necessários para se concluir quanto a utilidade e relevância da política pública, que é o objetivo específico da Avaliação de Políticas Públicas.

4.3.3. Fase 3: Finalização e Disseminação dos Resultados

Nos termos do GUID 9020, o relatório final poderá ser precedido por relatórios preliminares, que deverão ser discutidos com as partes interessadas, atividade que será exercida dentro da estrutura do comitê consultor.

O relatório final, preparado pela equipe de avaliação, pode conter os itens incluídos na análise de viabilidade e as conclusões obtidas durante a execução da Avaliação, tais como: os objetivos; questionário inicial; identificação das partes interessadas; a descrição dos métodos e instrumentos utilizados na execução; as fontes das informações coletadas; o contexto geral em que a política foi implementada e seu desenvolvimento; os dados produzidos por outros trabalhos da EFS no tema em questão (principalmente de auditorias operacionais); os dados obtidos das respostas às questões de avaliação (resultados, medição dos efeitos/impactos); a análise e interpretação destes dados; e as opiniões das partes interessadas coletadas durante a execução dos trabalhos; as conclusões as quais se chegaram com a avaliação, junto com as recomendações de medidas corretivas que serão fornecidas.

O relatório final será submetido ao órgão de supervisão, que o aprova ou modifica, e, após isso, tais relatórios com as recomendações relativas às políticas analisadas deverão ser encaminhado para os agentes administrativos responsáveis pela implantação da política.

⁸¹ Conferir o "Quadro 5 - Itens de Verificação e perguntas", no Anexo I.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, observa-se que os Tribunais de Contas brasileiros apresentam a preocupação de, ao exercer o seu mister constitucional de instituições fiscalizadoras da utilização de recursos públicos, entregar à sociedade uma atuação não apenas pautada na verificação da legalidade da aplicação de recursos, e sim em acompanhar a concretização das políticas públicas custeadas por estes recursos no cotidiano da população.

Os tribunais de contas, atuando nas vertentes da transparência, da prestação de contas e da avaliação das políticas públicas, dão oportunidade para uma nova fronteira que exigirá dos órgãos de controle uma capacitação aditiva para o exercício da missão institucional. (CASTRO, S. H. R.; CASTRO, R. R., 2021, p. 30)

Ocorre que para ultrapassar a fronteira de meras entidades verificadoras da legalidade para instituições indutoras de políticas públicas bem elaboradas e com resultados efetivos é necessário que os Tribunais de Contas possuam ferramentas para a execução de suas atividades. São essas ferramentas, tais como as auditorias operacionais e as avaliações de políticas públicas, já abordadas ao longo deste trabalho, que permitem que os Tribunais de Contas realizem suas atividades cotidianas.

Para auxiliar as Entidades Fiscalizadoras Superiores, que são aquelas que realizam a atividade de auditoria governamental, a INTOSAI⁸² elaborou diversas orientações que regulam a execução das fiscalizações, entre elas, destaca-se o GUID 9020, que traz orientações acerca de como as Entidades Fiscalizadoras Superiores, ou seja, os Tribunais de Contas, podem proceder na realização de Avaliações de Políticas Públicas.

Um dos objetivos de tais orientações é encorajar a comunidade de auditores e de outras entidades a ingressar no campo da Avaliação de Políticas Públicas, de modo a ajudá-los a conduzir avaliações de modo adequado, científico e independente para o benefício tanto dos cidadãos, quanto dos agentes tomadores de decisão. (IRB, 2020b. p. 3).

A relevância desta pesquisa esteve atrelada à necessidade de adoção de uma metodologia referencial, que norteasse as atividades dos auditores e que pudesse ampliar os conhecimentos a respeito da fiscalização de políticas públicas educacionais, e, deste modo, contribuir com a atividade-fim do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), que é o guardião da boa aplicação dos recursos estaduais pela Administração Pública.

⁸² Já citada nesta Dissertação, trata-se de instituição não governamental e autônoma formada por 195 Entidades Fiscalizadoras de diversos países, que fornece ferramentas metodológicas e recomendações práticas para a implantação das auditorias e avaliações de políticas públicas pelas instituições fiscalizadoras.

Ressalta-se que além de identificar de que maneira o Tribunal de Contas do Estado do Pará, outros Tribunais de Contas selecionados (TCM-PA, TCU, TCE-MG e TCE-RS) e o Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB) atuam na fiscalização de políticas públicas educacionais, verificando as boas práticas que realizam, o objetivo principal dessa pesquisa foi também reunir conhecimento capaz de auxiliar na construção do Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCE-PA, a ser aplicado inicialmente na área da educação.

Nesse contexto, observou-se nesta pesquisa que o Tribunal de Contas do Pará concentra sua atuação na fiscalização da legalidade da aplicação de recursos, e, embora realize a fiscalização da implementação de políticas públicas por meio de auditorias operacionais, não há a verificação de resultados e impactos das políticas públicas.

Constatou-se, entretanto, sendo digna de destaque neste trabalho, a eficiência da Ouvidoria do TCE-PA, que encaminhou o questionário respondido por e-mail no prazo de 10 (dez) dias úteis, com respostas emitidas pela SECEX, fiéis ao quadro observado cotidianamente pela autora desta Dissertação. De todos os Tribunais pesquisados, o TCE-PA foi o mais diligente no atendimento à demanda solicitada.

Ao analisar as respostas dos questionários encaminhados aos Tribunais de Contas selecionados, o relatório de atividades do CTE-IRB e os demais documentos supracitados, foi possível constatar que apenas o Tribunal de Contas da União (TCU) possui instruções consolidadas com as etapas para a realização de Avaliação de Políticas Públicas e busca adequar-se às orientações do GUID 9020.

O Referencial de Controle de Políticas Públicas, elaborado pelo TCU em 2020, também serviu de fundamento para a elaboração do produto deste trabalho, o Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCE-PA, que, assim como o documento compilado pelo TCU, é um instrumento que pode ser utilizado para nortear as atividades dos auditores do TCE-PA na verificação dos efeitos das políticas públicas implementadas pelo Estado do Pará.

No tocante às fiscalizações de políticas públicas educacionais, foram vislumbradas nos Tribunais de Contas selecionados (TCU, TCM-PA, TCE-MG, TCE-RS) e no CTE-IRB as boas práticas citadas no item 4, tais como o levantamento prévio de dados e indicadores, a verificação do estágio da política e a adoção de métodos específicos para a efetivação das fiscalizações.

Observar tais práticas e combiná-las com as orientações do GUID 9020 foi crucial para a construção da minuta do Referencial de Avaliação de Políticas Públicas, anexo a esse trabalho. Logo, conclui-se que a premissa de que a atuação dos Tribunais de Contas

selecionados (TCU, TCE-MG, TCE-RS e TCM-PA) e do CTE-IRB é capaz de produzir boas práticas que podem contribuir para o aperfeiçoamento das atividades de fiscalização do TCE-PA foi confirmada ao longo deste trabalho.

Por fim, verifica-se que ainda há um caminho a ser percorrido para que os Tribunais de Contas, inclusive o TCE-PA, ultrapassem a fronteira de meros verificadores da legalidade para agentes avaliadores das políticas públicas (nos termos do GUID 9020), gerando conhecimento que possa auxiliar os gestores públicos na tomada de decisões quanto a continuidade ou extinção de uma política pública. Contudo, o que se espera é que o produto deste trabalho possa contribuir para encurtar esse caminho.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA NETO, Pedro Thomé de. **Direito das políticas públicas**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. 219 p. e-book.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DE TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Metas do Plano Nacional de Educação (PNE):** relatório final do Grupo de Trabalho ATRICON-IRB. Cuiabá, MT: IRB, 2016. 200 p. Disponível em: <https://atrimon.org.br/documentos/educacao/>. Acesso em: 20 set. 2022.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DE TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Relatório de Ações: Plano Nacional de Educação**. Porto Alegre: Grupo Técnico Atricon-IRB, 2017. 17 p. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca-tematica/educacao-e-docencia/page/2/>. Acesso em: 20 set. 2022.

AZEREDO, Renato Luís Bordin. Análise da natureza jurídica dos tribunais de contas e da distinção entre contas de governo e contas de gestão. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista. (Coord.). **Contas Governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros dos tribunais de contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 217-247.

BARRETO, Davi; GRAEFF, Fernando. **Auditoria: teoria e exercícios comentados**. 3ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Método, 2014. p. 24-57.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação?** São Paulo: Editora Brasiliense, 2017. 117 p. e-book.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 mar. de 2021.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 05 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação-PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2014/lei/113005.html. Acesso em: 05 abr. 2021.

BRAVO, Maria Helena. Panorama dos dados educacionais no Brasil. In: OPEN KNOWLEDGE BRASIL, FUNDAÇÃO LEMANN, INTERDISCIPLINARIDADE E EVIDÊNCIAS NO DEBATE EDUCACIONAL (IEDE). **Análise de dados educacionais: aplicando evidências na gestão pública**. São Paulo: Open Knowledge Brasil, 2021. E-book. p.

18-26. Disponível em: <https://escoladedados.org/wp-content/uploads/2022/01/Ebook-DadosEducaionais.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 01-49

CASTRO, Risodalva Beata de. LIMA, Luiz Henrique. (Org.) **Aprender, compartilhar e multiplicar: síntese das apresentações do 1º laboratório de boas práticas do controle externo**. Cuiabá: PubliContas, 2018. E-book. 236 p.

CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de; CASTRO, Renata Ramos de. Avaliação de Políticas Públicas: uma nova fronteira para o controle externo e pilar estruturante da democracia. **Revista Controle**. Fortaleza, v. 19, n. 1, jan./jun. 2021. p. 31-38. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/676/501>. Acesso em: 20 ago. 2022.

CHUDZIJ, Luísa Fofano. **Políticas públicas: princípio da eficiência e a responsabilidade do agente político**. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2020. E-book. 134 p.

COSTIN, Cláudia. Educação como política pública. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo. (Org.). **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book. p. 356-392.

DURKHEIM, Émile. **Educação e Sociologia**. 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 2014. 120 p.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 823 p.

FREITAS, Juarez; MILESKI, Hélio Freitas. Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas. Brasília-DF; Cuiabá-MT: ATRICON; Instituto Rui Barbosa; TCE-SC, 2013. E-book. 132 p. Disponível em: https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/01/ATRICON_-_Manual-de-Boas-Praticas-digital.pdf. Acesso em: 22 dez. 2022.

GERTLER, Paul. et al. **Avaliação de impacto na prática**. 2ª ed. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/avaliacao-de-impacto-na-pratica-segunda-edicao>. Acesso em: 20 out. 2022.

GOMES, Maria Tereza Uille. **Direito humano à educação e políticas públicas**. Curitiba: Juruá, 2009. 394 p.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. 487 p.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 1 – Declaração de Lima (1977)**. Tradução do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao->

econtrole/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/. Acesso em: 25 mar. 2021.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 100 – Fundamental Principles of Public Sector Auditing (2013)**. Tradução de Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2017a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>. Acesso em: 25 mar. 2021.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 300 – Performance Audit Standard (2017)**. Tradução de Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2017b. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/22/04/0B/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_300_principios_fundamentais_auditoria_operacional.pdf. Acesso em: 25 mar. 2021.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **NBASP 9020**. Avaliação de Políticas Públicas. Tradução livre de GUID 9020 – Evaluation of Public Policies confrontada com INTOSAI GOV 9400 – Lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques. Brasília, DF: IRB, 2020b. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/-nbasp-/avaliacao-de-politicas-publicas/>. Acesso em: 18 mar. 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental**. Brasília-DF: IRB, 2020c. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca/educacao-que-faz-a-diferenca/>. Acesso em: 10 set. 2022

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **Educação de A a Z: relatório das principais ações do Comitê Técnico do IRB 2018/2021**. Porto Alegre: TCE-RS, 2021a. Disponível em: <https://projetoscte.irbcontas.org.br/educacao-de-a-a-z-destaca-principais-acoes-do-cte-irb/>. Acesso em: 10 out. 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **Planejamento das redes de ensino para a volta às aulas presenciais: saúde, permanência e aprendizado**. Brasília-DF: IRB, 2020d. Disponível em: <https://projetoscte.irbcontas.org.br/planejamento-das-redes-de-ensino/>. Acesso em: 10 set. 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **Permanência Escolar na Pandemia**. Brasília-DF: IRB, 2021b. Disponível em: <https://projetoscte.irbcontas.org.br/permanencia-escolar-na-pandemia>. Acesso em: 10 set. 2022.

IOSCHPE, Gustavo. **A ignorância custa um mundo**. O valor da educação no desenvolvimento do Brasil. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2016. E-book. 329 p.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas-SP: Editora Alínea, 2016. 164 p.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 311 p.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. Avaliação de políticas públicas pelos tribunais de contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional. In: SASHSIDA, Adolfo. (Org.). **Políticas Públicas: Avaliando mais de meio trilhão de Reais em gastos públicos**. Brasília: Ipea, 2018. E-book. p. 399-416.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 9ª ed. São Paulo: Editora Método, 2021. E-book. 446 p.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government**. 2014. Disponível em: <https://search.oecd.org/regional/regionaldevelopment/Principles-Public-Investment.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

PESTANA, Maria Helena; GAGEIRO, João Nunes. **Análise de Dados para Ciências Sociais: A Complementaridade do SPSS**. 6ª ed. Lisboa, Edições Sílabo, 2014. p. 60.

PNUD. **UNDP evaluation guidelines**. 2019. Disponível em: <http://www.undp.org/evaluation>. Acesso em: 14 de junho de 2022.

RAMOS, Marília Patta, SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, set./out. 2012. p. 1272-1294. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7140/5692>. Acesso em: 20 out. 2022.

SCHWANTZ, Giuliani; OLIVEIRA, José Alfredo Fank de. Avaliação de Políticas Públicas pelo Tribunal de Contas do Estado: realidade ou desafio? p. 30-31. **Achados de Auditores**. Porto Alegre: CEAPE – Sindicato de auditores públicos externos do TCE-RS, n. 8, jun.2019. Disponível em: <http://www.ceapetce.org.br/uploads/documentos/5cffee46050f73.75185266.pdf>. Acesso em: 03 maio 2022.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. 2º. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017. 353 p.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. 1ª ed. São Paulo: Cenage Learning, 2020. E-book. 329 p.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. E-book. 439 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Na ponta do lápis: a escola na formação. O Tribunal na fiscalização**. Belo Horizonte – MG: TCE-MG, 2017. Disponível em: <https://boaspraticas.atricon.org.br/na-ponta-do-lapis/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. Ato nº 063/2012. Aprova o Regimento Interno do TCE-PA. **Diário Oficial do Estado**. Belém, PA, 25, ago. 2020. Disponível em: <https://www.tce.pa.gov.br/consulta-normas-e-jurisprudencias>. Acesso em: 20 out. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. **Relatório de Auditoria Operacional. Educação Ensino Médio**. Belém-PA, nov. 2013. Disponível em: https://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/control_externo/relatorio_educacao_ensino_medio.pdf. Acesso em: 25 mar. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. **Relatório de Monitoramento de Auditoria Operacional na educação - ensino médio e exame da meta 3 do PEE/2015 – Lei nº 8.186 de 23/06/2015**. Belém - PA, mar. 2017. Disponível em: https://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/controle_externo/Monitoramento/Educacao/MoniAOP_EM/RelatorioMoniEM.pdf. Acesso em: 26 mar. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. **Resolução nº 18.571, de 15 de abril de 2014**. Auditoria Operacional em ações de governo na área de Educação realizada com o objetivo de identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do Ensino Médio no Estado do Pará, avaliar ações governamentais e propor oportunidades de melhorias. Belém, PA, 15 abril 2014. Disponível em: <https://www.tce.pa.gov.br/controle-externo/auditoria-operacionais?layout=edit&id=4210>. Acesso em: 20 mar. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. **Resolução nº 18.725, de 13 de agosto de 2015**. Auditoria Operacional realizada na Secretaria de Estado de Educação, com o objetivo de Monitoramento das Ações na Área de “Implementação do Ensino Médio” e na “Construção de Unidades Escolares”. Belém, PA, 13 ago. 2015. Disponível em: <https://www.tce.pa.gov.br/controle-externo/auditoria-operacionais?layout=edit&id=4210>. Acesso em: 20 mar. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. **Resolução nº 18.915, de 04 de maio de 2017**. Relatório de Monitoramento das recomendações dirigidas à Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) no processo de Auditoria Operacional coordenada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Belém, PA, 04 maio 2017. Disponível em: <https://www.tce.pa.gov.br/controle-externo/auditoria-operacionais?layout=edit&id=4210>. Acesso em: 20 mar. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. **Resolução nº 19.035, de 21 de agosto de 2018**. Relatório de Monitoramento na educação Ensino Médio – exame da Meta 3 do Plano Estadual de Educação/2015 (PEE), realizadas no exercício de 2016, instaurada com o objetivo de avaliar as estratégias relacionadas com o alcance da Meta 3 do Plano Nacional de Educação/2014 (PNE) em consonância com o PEE/2015. Belém, PA, 21 ago. 2018. Disponível em: <https://www.tce.pa.gov.br/controle-externo/auditoria-operacionais?layout=edit&id=4210>. Acesso em: 20 mar. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de auditoria operacional**. 4.ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020. 166p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2020. 152 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controlede-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 20 abr. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas**. Brasília-DF: TCU, 2021. 52 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-multinivel-em-politicas-publicas-descentralizadas.htm>. Acesso em: 20 out. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. **Diário Oficial da União**.

Brasília, DF. 04, dez. 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 30 set. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ. **Projeto Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará: Etapa Marajó**. Belém-PA: TCM-PA, jun. 2022. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/publicacoes/relatorio-do-projeto-fortalecimento-da-educacao-nos-municios-do-para/>. Acesso em: 04 nov. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL. **Diagnóstico da Educação Municipal – RS: O Cumprimento de Metas do Plano Nacional de Educação nos Municípios Gaúchos**. 1ª ed. Porto Alegre: TCE-RS, 2021. Disponível em: https://tcers.tc.br/repo/misc/estudos_pesquisas/diagnostico_educacao/Relatorio_Educacao.pdf. Acesso em: 08 nov. 2022.

ANEXO 1 - MINUTA DO REFERENCIAL DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TCE-PA

*Referencial de Avaliação de Políticas
Públicas*



Belém-PA
2023

Este material compõe a Dissertação de Mestrado apresentada por Larissa Cristina Fagundes da Rosa e Silva, no Programa de Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (PPGDDA), do Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ), da Universidade Federal do Pará (UFPA), como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento de Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Regulação e negócios públicos-privados na Amazônia.

Orientadora: Professora Doutora Eliana Maria de Souza Franco Teixeira

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas.....	107
Figura 2 - Estágios de Desenvolvimento das Políticas Públicas.....	108
Figura 3 - Critérios da Avaliação de Políticas Públicas.....	110
Figura 4 - Critérios da Auditoria Operacional e da Avaliação de Políticas Públicas.....	111
Figura 5 - Blocos de Análise do Ciclo de Políticas Públicas.....	118
Figura 6 - Boas Práticas na Avaliação de Políticas Públicas.....	120
Figura 7 - Etapas da Avaliação conforme o GUID 9020.....	121
Figura 8 - Quem executa a Avaliação.....	123

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Auditoria Operacional e Avaliação de Políticas Públicas: Convergências e Diferenças.....	111
Quadro 2 - Boas práticas dos Tribunais selecionados e do CTE-IRB.....	113
Quadro 3 - Exemplos de onde encontrar dados educacionais.....	116
Quadro 4 - Matriz de planejamento.....	123
Quadro 5 - Itens de verificação e perguntas.....	125
Quadro 6 - Efeitos da política avaliada.....	126

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	105
2. CONTEXTUALIZAÇÃO	106
2.1. Políticas Públicas	106
2.2. Ciclo de Políticas Públicas (Policy Cycle)	107
2.3. Auditoria Operacional e Avaliação de Políticas Públicas como instrumentos de fiscalização	109
3. BOAS PRÁTICAS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS	113
3.1. Análise de Dados	115
3.2. Verificação do estágio de desenvolvimento da política	119
4. FASES DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	121
4.1. Fase 1: Planejamento	123
4.2. Fase 2: Execução	123
4.3. Fase 3: Finalização e Disseminação dos Resultados	128
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	131

1. APRESENTAÇÃO

Os Tribunais de Contas brasileiros atuam como guardiões da responsabilidade fiscal e desempenham papel primordial na fiscalização da implementação de políticas públicas, contribuindo para prevenir o desperdício de dinheiro público e para que tais políticas adotadas pelo Estado alcancem suas finalidades.

Nesse contexto, em 2019, a INTOSAI expediu o GUID 9020, que reúne as mais recentes orientações acerca da Avaliação de Políticas Públicas realizada pelo controle externo.

A partir disso, atualmente os Tribunais de Contas possuem o desafio de ultrapassar a fronteira de órgãos que apenas fiscalizam a legalidade da aplicação de recursos públicos para órgãos que também auxiliam os gestores na tomada de decisões quanto a continuidade ou extinção de uma política pública, por meio da Avaliação de Políticas Públicas, que permite verificar os impactos e resultados dessas políticas.

Por conseguinte, este Referencial foi formulado para auxiliar o Tribunal de Contas do Estado do Pará na tarefa de adequar-se a essa nova realidade.

Este trabalho é fruto de pesquisa realizada no âmbito do Mestrado Profissional ofertado pelo Programa de Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (PPGDDA), da Universidade Federal do Pará (UFPA).

A fim de subsidiar esse trabalho, foram executadas pesquisas bibliográfica, para o levantamento dos principais conceitos acerca das questões investigadas, e documental, utilizando como fontes de informação questionários encaminhados a alguns Tribunais de Contas selecionados (TCM-PA, TCE-RS, TCE-MG e TCU) e relatórios consolidados das atividades desempenhadas pelo Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB); as normas da INTOSAI⁸³, especialmente o GUID 9020 – *Evaluation of Public Policies*⁸⁴; e o Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020).

⁸³ Organização não governamental, que, dentre outras funções, se ocupa da emissão de normas (ISSAIs) que orientam as atividades de auditoria governamental. A INTOSAI congrega atualmente 195 Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) de diversos países, que são

Este documento se propõe a apresentar conceitos de políticas públicas, o ciclo de elaboração e como ocorre a avaliação destas políticas, as boas práticas de fiscalização de políticas educacionais e a descrever as etapas a serem percorridas para a realização de uma Avaliação de Políticas Públicas, conforme as orientações do GUID 9020.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

Esta seção se propõe a apresentar alguns conceitos relevantes para as atividades de Avaliação de Políticas Públicas, seguido da seção em que são apresentadas as boas práticas, e, por fim, a última seção em que serão descritas as etapas a serem cumpridas para a realização de uma Avaliação, nos moldes do GUID 9020 (INTOSAI, 2019).

2.1. Políticas Públicas

As políticas públicas são conceituadas por diversos autores, tais como Secchi (2020, p. 19-20), segundo o qual o conceito de política pública não pode ser dissociado da ideia de problema público, que é a “distância entre o status quo e uma situação ideal possível para a realidade pública”, logo, na sua concepção, políticas públicas são planos elaborados pelo governo para enfrentar, diminuir ou solucionar problemas públicos.

Os serviços públicos prestados pelo Estado na concretização dos direitos sociais podem ser identificados na obra de Sen (2018, p. 49-51) como “oportunidades sociais”, que estão entre os cinco tipos de liberdades instrumentais⁸⁵ e são definidas como as oferecidas ao indivíduo nas áreas de

instituições às quais cumpre a função de auditoria independente e técnica no setor público, e a supervisão e tomada de contas do governo quanto à utilização dos recursos públicos, em conjunto com o Legislativo e outros órgãos de supervisão. (OCDE, 2011). Os Tribunais de Contas são exemplos de EFS.

⁸⁴ Norma traduzida para o português pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e denominada NBASP 9020, que traz orientações que objetivam definir as principais características da Avaliação de Políticas Públicas, o modo de proceder com as partes interessadas e a abordagem global com a qual as entidades encarregadas desta avaliação podem conduzir seus trabalhos.

⁸⁵ O autor classifica como liberdades instrumentais as seguintes: 1) liberdades políticas; 2) facilidades econômicas; 3) oportunidades sociais; 3) garantias de transparência e 5) segurança

educação, saúde e assistência social, as quais contribuem para que ele viva melhor e participe mais efetivamente das atividades econômicas e políticas da sociedade em que vive.

Conforme o autor, "as políticas públicas visando o aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas, mas inter-relacionadas". (SEN, 2018, p. 19). Acrescenta, ainda, que "essas liberdades instrumentais aumentam diretamente as capacidades das pessoas, mas também se suplementam mutuamente e podem, além disso, reforçar umas às outras". (SEN, 2018. p. 51).

Nesse contexto, a educação, um dos objetos da pesquisa que subsidiou esse Referencial, é identificada pelo supracitado autor como uma oportunidade social que auxilia o indivíduo a alcançar o desenvolvimento integral de sua personalidade, preparando-o para uma participação mais ativa na sociedade.

As políticas públicas não são meras diretrizes ou apenas um meio de proporcionar bens e serviços à população e sim "um processo de construção das decisões políticas, no qual se valorizam o contraditório e a dimensão participativa da população na formulação de Políticas Públicas". (CHUDZIJ, 2020. p. 27).

2.2. Ciclo de Políticas Públicas (Policy Cycle)

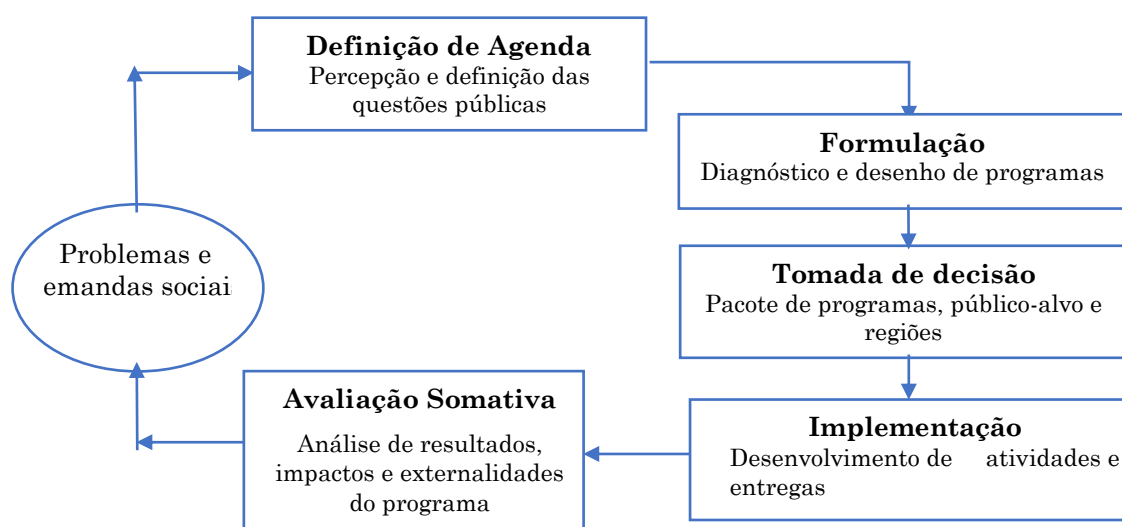
As políticas públicas procedem de um processo complexo de elaboração, denominado de "ciclo de políticas públicas" (*policy cycle*), que, segundo Secchi (2020, p. 96) é um "esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes".

Chudzij (2020. p. 28) divide o ciclo nas seguintes fases: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

O ciclo de políticas públicas (*Policy Cycle*) pode ser esquematizado da seguinte forma:

protetora. E cada um desses tipos distintos de direitos e oportunidades ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa. (SEN, 2018. p. 19).

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: JANNUZZI (2016, p. 33)

Na Figura 1, é possível visualizar de forma didática o ciclo de políticas públicas, entretanto, neste esquema a Avaliação aparece como último estágio do desenvolvimento da política (avaliação *ex post*), o que não é uma regra, visto que é possível realizar a avaliação na fase de elaboração das políticas (avaliação *ex ante*) e na fase de implementação das políticas (avaliação *in itinere*).

Apesar do modelo teórico do ciclo de políticas públicas raramente refletir a realidade, uma vez que na vida prática as fases aparecem misturadas ou com sequências alternadas, tal ciclo tem a grande utilidade de auxiliar na organização das ideias, fazendo com que a política pública se torne mais simplificada e de ajudar os políticos e pesquisadores a criarem um referencial comparativo para casos heterogêneos (SECCHI, 2017. p. 97-98).

Ainda que existam diversas percepções quanto as fases que constituem o ciclo de políticas públicas, este revela-se de grande utilidade didática para o conhecimento dos procedimentos que compõem toda a vida da política pública, desde a sua formação à extinção, como também serve de norte para a escolha do momento a ser fiscalizado.

Por meio da figura abaixo é possível visualizar os estágios de desenvolvimento de uma política pública e como a Avaliação pode ser realizada em todas essas fases (Avaliações *ex ante*, *in itinere* e *ex post*).⁸⁶

Figura 2: Estágios de Desenvolvimento das Políticas Públicas



Fonte: Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020).

2.3. Auditoria Operacional e Avaliação de Políticas Públicas como instrumentos de fiscalização

Os Tribunais de Contas podem ser identificados como Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), que são instituições às quais cumpre a função de auditoria independente e técnica no setor público, nos termos da Constituição ou conforme determinar o órgão legislativo supremo de cada país. Uma EFS é responsável pela supervisão e tomada de contas do governo quanto à utilização dos recursos públicos, em conjunto com o Legislativo e outros órgãos de supervisão. (INTOSAI, 2017a, p. 3).

⁸⁶ Conforme o Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020) as Avaliações *ex ante* tem função diagnóstica, auxiliam na identificação dos problemas públicos, contribuem para a formação da agenda governamental e dão subsídio ao desenho das intervenções públicas que serão realizadas para oferecer soluções aos problemas públicos encontrados. As Avaliações *in itinere* “contribuem para a gestão problemas e riscos críticos, a otimização de operações e de custos associados, o aumento da qualidade de serviços e produtos ofertados, bem como para o aprimoramento da política pública”. E, por fim, as Avaliações *ex post* servem para a verificação dos efeitos concretos das políticas públicas, permitindo avaliar sua relevância, utilidade, resultados, impactos e sustentabilidade e, com isto, “trazer transparência quanto à qualidade e ao valor público do gasto, bem como orientar decisões acerca da viabilidade e necessidade de se continuar, otimizar ou extinguir a política pública”. (TCU, 2020. p. 97).

Segundo as normas da INTOSAI⁸⁷, a Auditoria Governamental possui as seguintes modalidades: financeira⁸⁸, de conformidade ou regularidade⁸⁹, e auditoria operacional ou de desempenho⁹⁰. (INTOSAI, 2017a, p. 4). Todas estas são instrumentos utilizados na atuação dos Tribunais de Contas brasileiros.

É comum a utilização da Auditoria Operacional como instrumento para a fiscalização de políticas públicas pelos Tribunais de Contas brasileiros⁹¹, uma vez que esta modalidade de auditoria permite a avaliação de aspectos da atuação dos entes públicos ligados ao desempenho da gestão, e não apenas verifica se a aplicação de recursos públicos atende aos critérios formais de adequação às normas regulamentares (como nas auditorias de conformidade e financeira).

Com o objetivo de auxiliar as EFS e outras entidades encarregadas da avaliação de políticas públicas, a INTOSAI emitiu o *GUID 9020 – Evaluation of Public Policies* (2019), traduzido para o português pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e denominado de NBASP 9020⁹², que traz orientações acerca das principais características da Avaliação de Políticas Públicas, sobre o modo de proceder com as partes interessadas e a abordagem global com a qual as entidades encarregadas desta avaliação podem conduzir seus trabalhos.

Entre as diversas ferramentas utilizadas pelos Tribunais de Contas para realizar suas atividades fiscalizatórias, podem ser utilizadas a Auditoria

⁸⁷ Definição na nota de rodapé nº 1, pg. 5.

⁸⁸ As Auditorias Financeiras servem para a análise da adequação das demonstrações financeiras dos entes públicos à estrutura de relatório financeiro e ao marco regulatório aplicável. (INTOSAI, 2017a, p. 4)

⁸⁹ Nas Auditorias de Conformidade o auditor avalia se os atos de gestão, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas legais e regulamentares que regem a entidade auditada (INTOSAI, 2017a, p. 4).

⁹⁰ Auditorias Operacionais são aquelas em que são analisados se os empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. (INTOSAI, 2017b, p. 2).

⁹¹ Como por exemplo o programa “Na ponta do lápis”, do TCE-MG, que utiliza auditorias operacionais como instrumento de fiscalização de políticas públicas na área da educação. Disponível em: <https://boaspraticas.atricon.org.br/na-ponta-do-lapis/>.

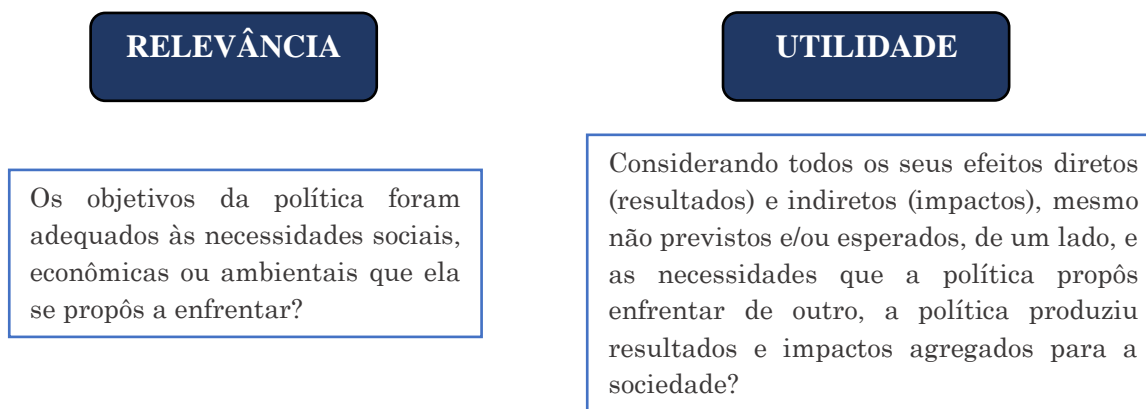
⁹² As NBASP são uma iniciativa do Instituto Rui Barbosa (IRB) e têm por objetivo alinhar os trabalhos de fiscalização dos Tribunais de Contas brasileiros às normas da INTOSAI.

Operacional e a Avaliação⁹³ para a análise dos resultados das políticas públicas, cuja escolha dependerá do objetivo almejado.

A Auditoria Operacional avalia a economicidade, a eficiência e/ou a eficácia, enquanto o foco da Avaliação de políticas públicas é a verificação do impacto geral (de curto e de longo prazo) da política pública e a avaliação da relevância e utilidade desta.

Conforme o GUID 9020, a Avaliação de Políticas Públicas considera os aspectos de **utilidade** e **relevância** das políticas, que podem ser verificados ao responder as questões⁹⁴ a seguir:

Figura 3 - Critérios da Avaliação de Políticas Públicas



Fonte: Elaboração própria, fundamentada no GUID 9020.

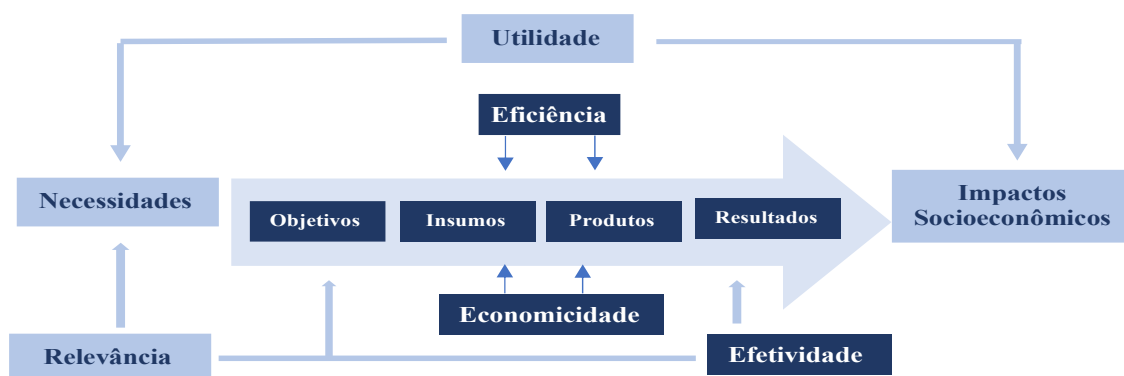
Os instrumentos de Auditoria operacional e da Avaliação de políticas públicas são complementares e importantes para verificar a utilidade de uma determinada política. Eventualmente, uma auditoria operacional pode ser direcionada para uma questão de utilidade ao final de sua investigação. Mas, tal objetivo não é uma prática comum e nem pertence às questões principais da auditoria operacional, tal como estabelecida na ISSAI 300 (IRB, 2020, p. 7).

A figura a seguir demonstra os aspectos verificados na Auditoria Operacional e na Avaliação de Políticas Públicas:

⁹³ Neste trabalho termo "Avaliação de Políticas Públicas" faz referência ao instrumento definido no GUID 9020.

⁹⁴ Perguntas elaboradas com base nos conceitos de "relevância" e "utilidade" delineados no GUID 9020.

Figura 4 - Critérios da Auditoria Operacional e da Avaliação de Políticas Públicas

**Legenda:**

- Aspectos específicos para a Avaliação de Políticas Públicas
- Usados em Auditorias Operacionais e, também, em Avaliações de Políticas Públicas

Fonte: Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020, p. 19).

Para facilitar a visualização das convergências e diferenças entre a Auditoria Operacional e a Avaliação de Políticas Públicas, conforme definição do GUID 9020, elaborou-se o quadro a seguir:

Quadro 1 - Auditoria Operacional e Avaliação de Políticas Públicas: Convergências e Diferenças

Características	Auditoria Operacional	Avaliação (GUID 9020)
Conceito	Exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento. (INTOSAI, 2017, p. 6)	Analisa os objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos da política pública o mais sistematicamente possível, mede seu desempenho de modo a avaliar sua utilidade. (IRB, 2020, p. 7)
Objetivos	Promover uma governança econômica, efetiva e eficaz. Contribui para a accountability e para a transparência.	Planejamento e eficiência; Prestação de contas (accountability); Colaborar com a implementação das políticas; Produzir conhecimento; Fortalecimento Institucional.
Crítérios	Economicidade Eficiência Efetividade	Utilidade Relevância
Âmbito temporal	Até o nível do resultado imediato	Análise dos efeitos da política a médio e longo prazo

Participação	Audidores e Usuários previstos	Audidores; representantes das partes interessadas
Métodos	ISSAIs 300 e 3000 (INTOSAI)	Pode utilizar ferramentas, métodos ou resultados da auditoria operacional, mas com um objetivo diferente
Relatório final	Recomendações para o aperfeiçoamento da política analisada	Recomendações para melhorar ou extinguir a política

Fonte: Elaboração própria, a partir das ISSAIs 300 e 3000 (INTOSAI, 2017) e do GUID 9020 (INTOSAI,2019).

Conforme destacam Lima e Diniz (2018, p. 400), ao avaliar políticas públicas, os Tribunais de Contas fazem determinações e recomendações aos órgãos avaliados. As determinações, de caráter obrigatório, são proferidas quando dispositivos legais são desobedecidos. No caso das recomendações, mesmo não havendo obrigatoriedade legal para a realização de certo ato ou procedimento, o Tribunal de Contas entende que é oportuna a adoção de determinada medida pela entidade avaliada.

Logo, apesar de não estarem obrigados a seguir as recomendações dos Tribunais de Contas, os gestores públicos têm que justificar com cuidado a não adoção da recomendação, tendo em vista a representatividade do Tribunal de Contas enquanto agente fiscalizador.

3. BOAS PRÁTICAS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

De acordo com a ATRICON, boas práticas são as ações comuns que podem servir de inspiração e de referência para outras redes, auxiliando a colecionar aprendizados passíveis de gerar novos modelos de políticas públicas. (IRB, 2020b, p. 12).

Por conseguinte, para a consecução deste trabalho, foram selecionados projetos considerados como boas práticas, efetuadas pelos Tribunais de Contas selecionados: TCM-PA, TCE-RS, TCE-MG e TCU, e pelo Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), no período de 2018 a 2022 (primeiro semestre), com as suas respectivas justificativas, apresentadas no quadro a seguir:

Quadro 2 - Boas práticas dos Tribunais selecionados e do CTE-IRB

Boas práticas dos Tribunais selecionados e do CTE-IRB				
Projetos/ Metodologias	Tipo	Responsável pela execução	Boas práticas observadas	Justificativas
"A Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental"	Pesquisa/ Levantamento	CTE-IRB	1- Projeto específico, que visa mapear as boas práticas das redes de ensino;	Permite a agregação de conhecimento que favorece não só a formulação de políticas públicas educacionais capazes de solucionar problemas públicos, mas também induz a aplicação dos recursos públicos disponíveis em ações realmente eficazes.
			2- Metodologia bem definida e de fácil compreensão;	A clareza dos métodos de fiscalização e dos objetivos a serem perseguidos permite que a pesquisa seja reproduzida com mais facilidade por outras instituições públicas.
			3- Análise prévia de indicadores e da situação da educação no país;	Auxilia na compreensão da situação que está sendo fiscalizada, e na tomada de decisão quanto a continuidade ou extinção da política.
			4- Considera as particularidades de cada Município e das redes de ensino que o compõem.	A fiscalização pautada na realidade de cada município ajuda a verificar os motivos que fundamentam a adoção de determinadas ações pelo Poder Público.
"Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará: Etapa Marajó"	Pesquisa/ Levantamento	TCM-PA	1- Metodologia bem definida e de fácil compreensão;	A clareza dos métodos de fiscalização e dos objetivos a serem perseguidos permite que execução da pesquisa possa ser reproduzida com mais facilidade por outras instituições públicas.
			2- Análise prévia de indicadores e da situação da educação a nível local;	A análise dos dados educacionais auxilia na compreensão da situação que está sendo fiscalizada, proporcionando a avaliação de uma política pública mais próxima da realidade e na tomada de decisão quanto a continuidade ou extinção da política.
			3- Incentivo a colaboração e cooperação entre os principais atores que atuam na área da educação naquela localidade;	A colaboração entre os atores envolvidos nas políticas educacionais auxilia na discussão e execução de soluções para os problemas públicos

Referencial de Controle de Políticas Públicas	Metodologia de fiscalização	TCU	1- Estabelece critérios objetivos para compor um modelo de avaliação do nível de maturidade das políticas públicas	O modelo orienta as ações de controle, auxiliando na fiscalização das políticas públicas em cada uma de suas fases (formulação, implementação e avaliação); A fiscalização instrumentalizada por este modelo pode fornecer informações úteis para o processo de tomada de decisão acerca da continuidade, aprimoramento ou extinção da política pública.
			2- Utiliza boas práticas como parâmetro de avaliação das fases da política pública	A utilização de boas práticas (ou seja, de ações bem-sucedidas que servem de inspiração a outras instituições) como critério para avaliar as políticas públicas em todas as suas fases auxilia na consolidação de uma metodologia que pode ser utilizada por outras entidades para produzirem resultados mais efetivos em suas atividades relacionadas às políticas públicas.
Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas (Projeto Integrar)	Metodologia de fiscalização	TCU	1- Metodologia da avaliação de governança multinível das políticas públicas	Favorece uma compreensão ampla e sistêmica dos problemas de governança multinível, que variam em função do quadro normativo-constitucional de cada política pública, com suas diferentes formas de coordenação interfederativa, intersetorialidade e aproximação com atores da sociedade civil. (TCU, 2021)

Desses projetos, foram destacadas as seguintes boas práticas: análise prévia de dados e verificação de estágio da política pública, que podem ser aplicadas na Avaliação de Políticas Públicas, explanadas nos itens a seguir.

3.1. Análise de Dados

Uma das boas práticas que podem ser verificadas nos projetos "A Educação faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental" (IRB, 2020b) e "Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará: Etapa Marajó" (TCM-PA, 2022), é a análise prévia de indicadores e da situação da educação em nível local.

Conhecer os dados relativos à área fiscalizada, que, no caso dos projetos citados, são dados educacionais, é primordial para a realização de uma fiscalização bem executada e que possa refletir a realidade e auxiliar a verificar se a(s) política(s) implementada(s) estão alcançando seus resultados.

Na área da educação, informações tais como níveis de aprendizagem dos alunos, taxa de analfabetismo, infraestrutura das escolas, distorção idade-série, entre outros, são essenciais para entender qual é o problema público e como determinada política foi formulada para combatê-lo.

No Brasil, há diversos levantamentos e coletas de dados educacionais realizados periodicamente, dos quais podem ser citados: o Censo Escolar⁹⁵; Avaliações educacionais em larga escala, com destaque para o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)⁹⁶; Avaliações institucionais; e outras formas de coleta, internas das escolas.

As informações coletadas no Censo Escolar (índice de aprovação e abandono dos estudos), unidos aos dados de desempenho dos alunos obtidos nas avaliações do SAEB compõem o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que é um importante indicador, visto que oferece conhecimento consolidado acerca do fluxo escolar e do nível de aprendizagem dos estudantes.

Em nível internacional, pode ser citado o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), tradução de *Programme for International Student Assessment*, realizado pela OCDE a cada triênio, que é um estudo

⁹⁵ O Censo Escolar da Educação Básica é uma pesquisa declaratória (realizada de forma censitária) efetuada anualmente pelo INEP, em parceria com as Secretarias de Educação estaduais e municipais, com a finalidade de coletar informações estatístico-educacionais sobre a Educação Básica brasileira (dados sobre a infraestrutura das escolas; formação e condição docente; número de matrículas; jornada escolar; e informações sobre o rendimento e o movimento escolar, coletados por níveis de ensino, etapas e modalidades). O responsável por fornecer as informações é diretor da escola ou alguém designado por ele.

⁹⁶ O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é um conjunto de avaliações externas em larga escala aplicadas pelo INEP, composto por uma série de instrumentos. A coleta de dados realizada por essa iniciativa permite realizar um diagnóstico da Educação Básica brasileira, considerando resultados de aprendizagem e outros fatores que podem estar relacionados ao desempenho dos estudantes. Para sua consecução, a cada dois anos são aplicados testes de aprendizagem e questionários contextuais para toda a rede pública brasileira e para uma amostra da rede privada. O Saeb coleta informações que buscam refletir os níveis de aprendizagem dos estudantes avaliados ao longo do tempo (seus resultados são comparáveis desde 1995), além de uma série de dados contextuais. (BRAVO, 2016).

comparativo acerca do desempenho dos estudantes na faixa etária dos 15 anos (idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países)⁹⁷.

O PISA é executado por meio de uma avaliação, na qual são medidos conhecimentos nas áreas de leitura, matemática e ciências, e de questionários distribuídos aos estudantes e diretores de escolas, bem como aos pais/responsáveis e professores (questionários opcionais), que reúnem informações sobre o histórico familiar dos estudantes e seus ambientes de aprendizagem.

Os resultados do Pisa permitem que cada país avalie os conhecimentos e as habilidades de seus estudantes em comparação com os de outros países, aprenda com as políticas e práticas aplicadas em outros lugares e formule suas políticas e programas educacionais visando à melhora da qualidade e da equidade dos resultados de aprendizagem.

Por conseguinte, observou-se que a primeira dificuldade que pode se apresentar diante do auditor de controle externo é a dúvida sobre em que locais encontrar esses dados. Para responder a tal questão, pode ser utilizado um roteiro simples formulado por Bravo (2016, p. 34), compilado na tabela abaixo:

Quadro 3 - Exemplos de onde encontrar dados educacionais⁹⁸

⁹⁷ O Inep é o órgão responsável pelo planejamento e a operacionalização da avaliação no país, o que envolve representar o Brasil perante a OCDE, coordenar a tradução dos instrumentos de avaliação, coordenar a aplicação desses instrumentos nas escolas amostradas e a coleta das respostas dos participantes, coordenar a codificação dessas respostas, analisar os resultados e elaborar o relatório nacional.

⁹⁸ Os dados podem ser consultados nos seguintes endereços eletrônicos: INEP: [https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos.](https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos.;); IBGE: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/todos-os-produtos-estatisticas.html>; IBGE Cidades: <https://cidades.ibge.gov.br/>; e QEDu: <https://qedu.org.br/>

Disponibilidade: onde acessar e o que vou encontrar?

1. As principais políticas e sistemáticas de coleta de dados no Brasil são o Censo Escolar, as avaliações educacionais em larga escala (dados de aprendizagem e contextuais), as avaliações institucionais e as demais coletas de dados realizadas pelas escolas
2. Busque dados em órgãos públicos com reconhecida política de coleta e publicação de dados. Um bom começo são os portais do [Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira \(Inep\)](#), do [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística \(IBGE\)](#), do [IBGE Cidades](#) e de Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.
3. Acesse portais especializados de fundações e institutos públicos e privados de pesquisa que facilitam a exploração dos dados, como o [portal QEdu](#).

Fonte: BRAVO, 2021.

Tal como a Plataforma QEdu, formulada pela Fundação Lemann, em parceria com o IEDE, que reúne informações sobre aprendizado dos alunos, notas do IDEB, taxas de rendimento, distorção idade-série e outros conteúdos relacionados à educação, também pode ser citado como fonte de dados o "Observatório de Educação Ensino Médio e Gestão"⁹⁹, mantido pelo Instituto Unibanco, o qual congrega documentos (artigos, teses, acervo audiovisual) relacionados aos principais temas no campo da educação, um banco de soluções para desafios de gestão, diagnósticos da educação no ensino médio para cada unidade federativa, mapa de eventos e uma seleção das principais notícias sobre educação.

O painel "TCEduca", advindo de parceria entre TCE-MG, ATRICON, CTE-IRB, TCE-RS e TCE-SC, também pode ser considerado importante fonte de informações, pois conjuga dados sobre o cumprimento de metas do Plano Nacional de Educação pelos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), e a projeção de cumprimento dessas metas, em formato aberto, que pode ser consultado em um *web site*¹⁰⁰.

As fontes de dados educacionais, sejam governamentais ou privadas, auxiliam na formação de conhecimento prévio acerca da situação da educação nas

⁹⁹ Pode ser acessado pelo *link*: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br>.

¹⁰⁰ Os dados disponibilizados só estão atualizados até 2019. Atualmente a ferramenta está sendo aperfeiçoada por técnicos da Universidade Federal de Goiás, com previsão de conclusão para 2023. A nova plataforma (ainda em construção) pode ser acessada pelo *link*: <https://painel.tceduca.fabrica.inf.ufg.br/mapa>

redes de ensino da localidade a ser fiscalizada, e, conseqüentemente, influenciarão na forma de abordagem e formulação das questões de auditoria/avaliação.

3.2. Verificação do estágio de desenvolvimento da política

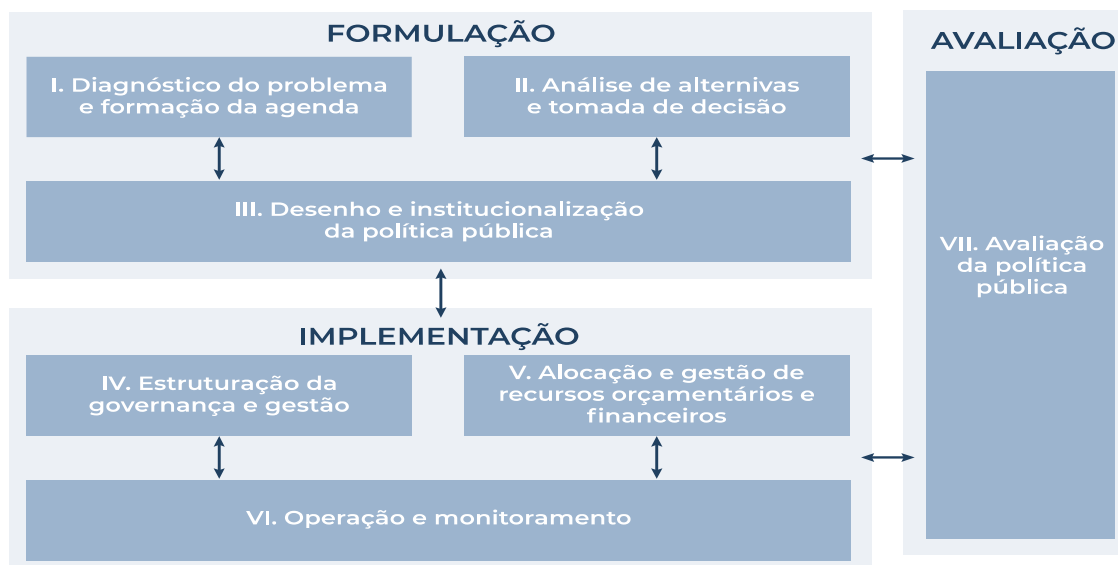
A verificação do estágio em que se encontra a política avaliada é primordial para uma Avaliação que possa subsidiar a futura decisão governamental sobre continuar ou extinguir determinada política pública.

Nesse sentido, o Referencial de Controle de Políticas Públicas recomenda que antes da utilização daquele instrumento, seja identificado o estágio de desenvolvimento da política pública a ser avaliada e que, diante deste conhecimento, seja analisada a probabilidade e o impacto da ocorrência de riscos e problemas cujas causas possam ter relação com os itens de verificação listados no âmbito daquele referencial. (TCU, 2020. p 22).

Conforme o TCU (2020, p. 30), o que deve ser precoce é a atuação do controle no sentido de orientar a correção de eventuais falhas ainda nos estágios iniciais do desenvolvimento da política (formulação e início da implementação), prevenindo, deste modo, o desperdício de recursos públicos. Logo, quanto melhor for a qualidade da formulação e das estruturas implantadas, maiores são as chances de a política produzir os resultados almejados.

Logo, o referido documento traz ferramentas de análise que podem ser utilizadas para avaliações *ex ante*, *in itinere* e *ex post* das políticas públicas, trabalhando com a ideia de blocos de controle, conforme o organograma a seguir:

Figura 5 - Blocos de Análise do Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020, p. 28)

Apesar da possibilidade de atuação na fase da formulação da política, por meio da avaliação *ex ante*, e durante a implementação da política, por meio da avaliação *in itinere*, insta ressaltar que os Tribunais de Contas podem encontrar alguns entraves para a execução dessas atividades, tais como: ausência de recursos humanos e financeiros que permitam deslocar pessoal para auxiliar na elaboração das políticas públicas e interferência nas decisões políticas dos gestores na fase de formulação; ou, na fase de implementação, a realização de um exame prematuro da política que conduza à interpretações precipitadas, tornando impossível a agregação de conhecimento quanto a utilidade e relevância de uma política para a futura tomada de decisões quanto a continuidade ou extinção das políticas públicas avaliadas.

Jannuzzi (2016, p. 44 e 45), trata desse assunto, alertando que a prematuridade na realização de estudos avaliativos de impactos e resultados quando a política ainda se encontra nos estágios de implementação ou com problemas de gestão, assim como a antecipação de avaliações externas, com natureza de auditoria de desempenho (operacional), em detrimento da formação de painéis de indicadores de monitoramento (que poderiam identificar boa parte dos problemas iniciais e corrigi-los), é uma das dificuldades que podem ocorrer com frequência.

Complementa, ainda, que avaliações mal concebidas, apressadas ou mal executadas podem produzir informações que acabam se tornando "verdades incontestáveis", conduzindo a questionamentos sobre os méritos de uma política pública, podendo influenciar em uma decisão governamental equivocada. (JANNUZZI, 2016, p. 45)

O GUID 9020 alerta que o melhor momento para que as EFS analisem a política pública é pelo menos dois ou três anos após a sua implantação, a fim de obter dados mais consistentes e evitar resultados provisórios. Além disso, esse período permite que sejam verificados os efeitos a longo prazo e indiretos, que são componentes básicos de uma Avaliação de Políticas Públicas. (IRB, 2020b, p. 14)

Segundo a referida norma, é preferível avaliar uma política estabelecida há algum tempo do que uma política recente, uma vez que, desse modo, é possível comparar o ocorrido antes da implantação da política com os efeitos dela resultantes. (IRB, 2020b, p. 14).

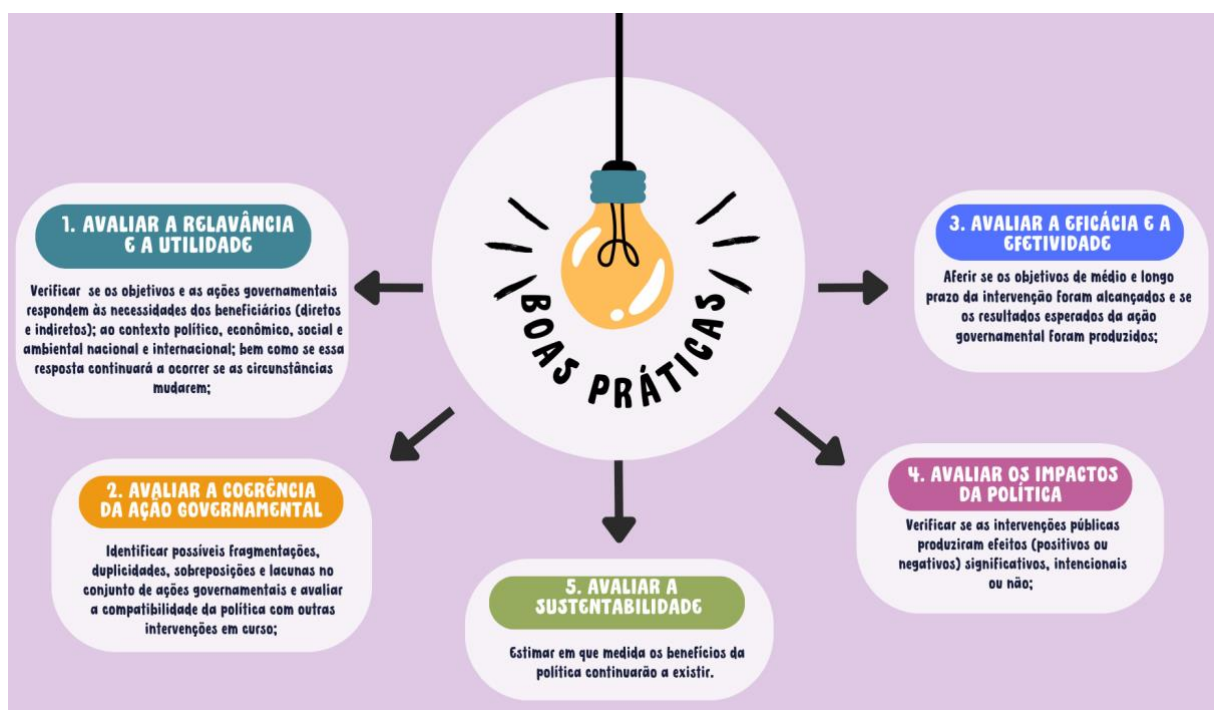
Por essas razões, optou-se por seguir as orientações supracitadas e trabalhar com a **avaliação *ex post***, no intuito de construir uma ferramenta que permita ao Tribunal de Contas do Estado do Pará verificar os efeitos gerados pela implementação das políticas públicas e auxiliar os tomadores de decisões (gestores públicos) quanto a manter ou extinguir a política.

4. FASES DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerando as orientações do GUID 9020, foram escolhidos para este trabalho as etapas de avaliação sugeridas por Jannuzzi (2016, p. 57-72) e os itens relacionados ao bloco de controle "Avaliação" (boas práticas, itens de verificação e questões de auditoria), exposto no Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020).

De início, destaca-se como boas práticas a serem observadas na Avaliação de Políticas Públicas:

Figura 6 - Boas práticas na Avaliação de Políticas Públicas



FONTE: Elaboração própria, com fundamento no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (TCU, 2020, p. 100-101).

As referidas boas práticas contemplam aspectos observados pelo GUID 9020 em suas orientações, logo, aplicá-lo permite dar concretude a tais objetivos. Para isso, é preciso organizar as etapas para a execução de uma Avaliação de Políticas Públicas, que podem ser visualizadas na figura a seguir:

Figura 7 - Etapas da Avaliação conforme o GUID 9020



Fonte: Elaboração própria, com base nas etapas descritas no GUID 9020.

4.1. Fase 1: Planejamento

De início, conforme o GUID 9020, é importante verificar a viabilidade da realização de uma Avaliação de Políticas Públicas, e para isso devem ser respondidas as questões:

- 1) Definição do objeto e escopo da avaliação;
- 2) Definição das partes interessadas;
- 3) Definição das questões a serem utilizadas na Avaliação;
- 4) Identificação dos possíveis locais em que seriam encontrados os dados a serem usados na execução;
- 5) Organização do processo de avaliação e cronograma pretendido;
- 6) Escolha da metodologia;
- 7) Identificação dos recursos humanos e financeiros.

Destaca-se, ainda, que tal processo pode ser mais simples se a entidade estiver realizando a Avaliação por iniciativa própria, podendo dispensar o diálogo inicial com as partes interessadas (embora isso não deva ser descartado em todas as análises e apenas por esse motivo), e utilizar dados quantitativos e qualitativos internos e externos para decidir sobre a viabilidade da Avaliação.

Entretanto, ressalta o GUID 9020, que no caso de a Avaliação advir de um requerimento externo (do Poder Executivo, responsável pela implementação da Política Pública), a análise de viabilidade pode ser mais complexa, tendo em vista que poderão ser incorporadas, além das informações supracitadas, as opiniões dos administradores públicos acerca dos problemas que serão trabalhados, as questões que serão formuladas, o cronograma a ser observado e o produto esperado.

Tal procedimento faz parte do diálogo que deverá ser promovido entre aqueles e a equipe da EFS (Tribunal de Contas), no qual os agentes administrativos também ficarão cientes dos requisitos metodológicos, temporais e organizacionais de uma Avaliação de Políticas Públicas.

Quanto à recusa de um pedido de Avaliação advindo de um agente externo, o GUID 9020 cita duas razões que a justificam: 1) grande quantidade de

requerimentos externos; e 2) Após a análise da viabilidade, concluir-se pela impossibilidade ou inconveniência da realização da Avaliação.

No que tange à primeira razão, ressalta-se que, dada a importância de uma Avaliação de Políticas Públicas, visto que se trata de um instrumento de análise dos efeitos (diretos e indiretos) de uma política, capaz de gerar conhecimento para fundamentar a tomada de decisões dos administradores públicos quanto a continuidade ou extinção daquela, o procedimento para efetuar a demanda tempo e recursos (humanos e financeiros). Logo, a quantidade de pedidos de avaliação não pode comprometer o equilíbrio da execução das diversas obrigações legais de uma EFS (Tribunal de Contas).

No tocante ao segundo motivo, após a análise de viabilidade, se a EFS (Tribunal de Contas) concluir que os efeitos da política escolhida são muito difíceis de mensurar, que a avaliação teria importância limitada, que não é possível envolver as partes interessadas, que há outras avaliações em andamento, que não há recursos humanos e financeiros suficientes, ou outros empecilhos para a realização de uma Avaliação, pode ser desejável reescalonar a ambição inicial e realizar uma auditoria operacional, que medirá os resultados da política em relação aos objetivos estabelecidos e aos recursos alocados com vistas a certificar a eficácia e a eficiência. (IRB, 2020b, p. 18)

Se não ocorrer nenhuma das hipóteses anteriores, após realizada a análise de viabilidade, será confeccionada a matriz de planejamento, a qual estabelecerá a estrutura da abordagem da Avaliação, constando os seguintes itens:

Quadro 4 - Matriz de Planejamento

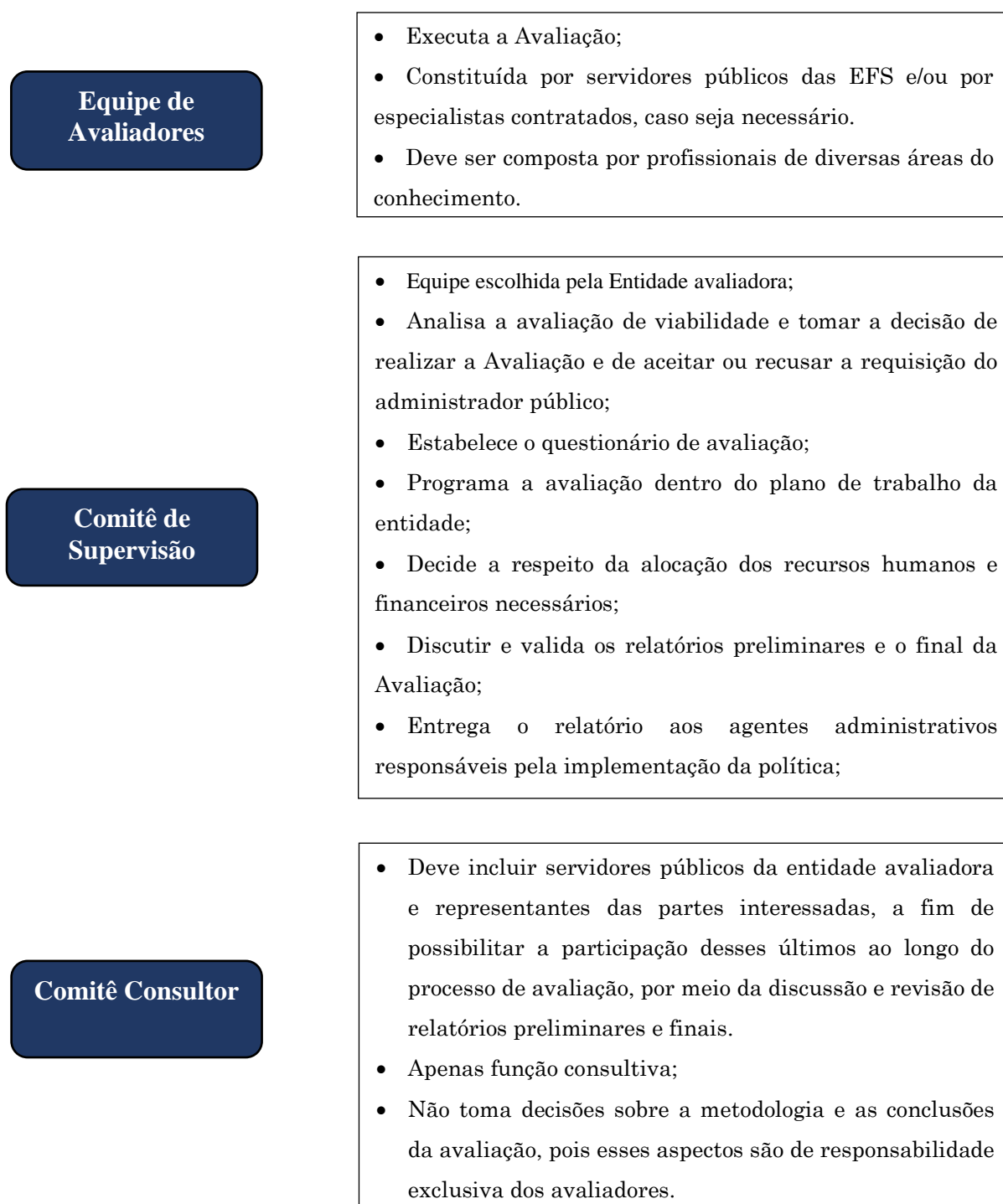
MATRIZ DE PLANEJAMENTO							
Objetivos da Avaliação	Descrição da política	Partes interessadas	Metodologia	Fontes de dados	Recursos necessários	Itens de verificação	Questões de Avaliação

Fonte: Elaboração própria, a partir do GUID 9020

4.2. Fase 2: Execução

Para a execução da Avaliação, o GUID 9020 sugere uma estrutura composta por uma **equipe de avaliadores**, um **comitê de supervisão** e um **comitê consultor**.

Figura 8 - Quem executa a Avaliação



Fonte: Elaboração própria, a partir do GUID 9020.

No tocante à metodologia e às ferramentas a serem utilizadas nas Avaliações de Políticas Públicas, o GUID 9020 ressalta que o seu propósito não é apresentar e discutir metodologias, uma vez que organizações internacionais tais como a ONU, OCDE e o Banco Mundial tem desenvolvido metodologias nesse sentido. (IRB, 2020b, p. 20).

Por fim, conclui que a entidade avaliadora pode dispor de um arcabouço de instrumentos para realizar avaliações, tais como: revisão da literatura específica sobre o assunto a ser avaliado, o uso de indicadores quantitativos e qualitativos dos efeitos da política avaliada, estudos de corte comparativos¹⁰¹, ensaios controlados aleatórios, dados estatísticos e sociais, pesquisas¹⁰², entrevistas e informações coletadas pela própria EFS em outras fiscalizações por ela efetuadas. (IRB, 2020b, p. 20-21).

Nesse contexto, o Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020) traz um interessante exemplo de questões e itens de verificação que podem compor os questionários utilizados nas fiscalizações de políticas públicas, conforme o quadro abaixo:

Quadro 5 - Itens de verificação e perguntas

Questão	Subquestões de auditoria e itens de verificação
<p>10. Os resultados e impactos da política pública são satisfatórios?</p>	<p>10.1. A política está alinhada com as demandas da população afetada pelas intervenções e com as prioridades governamentais? (relevância e utilidade)</p> <p>10.1.1. Os objetivos e metas da política continuam válidos?</p> <p>10.1.2. Os produtos, serviços e resultados gerados, preservados ou entregues pela política são coerentes com os objetivos e metas estabelecidos?</p> <p>10.1.3. Os produtos, serviços e resultados gerados, preservados ou entregues pela política são coerentes com os impactos e efeitos esperados?</p> <p>10.1.4. Os critérios de elegibilidade e priorização dos beneficiários foram observados e são coerentes com impactos e efeitos esperados da política?</p> <p>10.1.5. Os produtos, serviços e resultados foram efetivamente entregues ao público-alvo da política?</p> <p>10.1.6. Os produtos, serviços e resultados gerados, preservados ou entregues pela política atendem às necessidades e demandas de seu público-alvo?</p>
	<p>10.2. A política é coerente internamente e com outras intervenções públicas em curso? (coerência)</p> <p>10.2.1. A política afeta ou é afetada por outras intervenções?</p> <p>10.2.2. As intervenções concorrentes cooperam, mútua e positivamente, para o atendimento das demandas e prioridades da população afetada?</p> <p>10.2.3. As intervenções concorrentes são coordenadas e coerentes entre si, conduzindo aos resultados almejados sem fragmentação, duplicidade ou sobreposição?</p>

¹⁰¹ O objetivo desses estudos é recriar uma situação fictícia na qual a política pública não existe, e uma situação contrafactual à qual a situação atual é comparada. Com esta comparação é possível, com certo grau de confiabilidade, avaliar o resultado da política examinada. (IRB, 2020b, p. 21)

¹⁰² Podem ser realizadas para obter informação factual e/ou coletar as opiniões do público-alvo da política e dos atores que a implantaram. Essas pesquisas fornecem mais informações sobre os efeitos percebidos do que sobre os efeitos reais, entretanto, são úteis, visto que os efeitos percebidos influenciam no comportamento das partes interessadas de uma política. (IRB, 2020b, p. 21)

Questão	Subquestões de auditoria e itens de verificação
<p>10. Os resultados e impactos da política pública são satisfatórios?</p>	<p>10.3. Objetivos e metas da ação governamental foram alcançados? (eficácia)</p>
	<p>10.3.1. A prestação de contas contém dados acerca do alcance de objetivos e metas da política pública?</p>
	<p>10.3.2. Objetivos e metas da política foram alcançados?</p>
	<p>10.3.3. Em havendo divergência entre o valor previsto e realizado, foram apresentados os motivos (fatores) que levaram a essa distorção e explicitadas as ações mitigadoras tomadas e/ou necessárias?</p>
	<p>10.4. A política produziu os resultados esperados? (efetividade/ impacto)</p>
<p>10.4.1. Possíveis resultados e efeitos da política foram identificados?</p>	
<p>10.4.2. Foram identificadas as razões pelas quais ocorreram os resultados e efeitos? (causas)</p>	
<p>10.4.3. É possível atribuir à política os resultados e efeitos identificados? (nexo-causal)</p>	
<p>10.4.4. A política produziu efeito positivos, previstos ou não previstos, significativos sobre seus beneficiários?</p>	
<p>10.4.5. Os efeitos (positivos ou negativos, previstos ou não previstos) produzidos pela política estão alinhados com os resultados esperados das intervenções públicas?</p>	
<p>10.5. Os efeitos da ação governamental são sustentáveis? (sustentabilidade)</p>	
<p>10.5.1. Os benefícios produzidos pela política continuarão a existir em exercícios futuros?</p>	
<p>10.5.2. Os fatores que mais contribuem para sustentabilidade, ou não, da política foram identificados e tratados?</p>	

Fonte: Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU, 2020, p.108-109)

No que tange à escolha de metodologias para a execução das Avaliações de Políticas Públicas, recorda-se a recomendação de Jannuzzi (2016, p. 62):

Ao contrário do que defendem determinadas comunidades de avaliadores, não existe um padrão-ouro de pesquisa avaliativa. Neste livro, em consonância com comunidades mais ecléticas e multidisciplinares de avaliação, defende-se que a melhor técnica de investigação é aquela mais apropriada às perguntas, objetivos, contextos, prazos e recursos disponíveis para a avaliação.

Assim, poderão ser utilizadas múltiplas técnicas para a coleta e análise de informações, contudo, o importante é escolher as mais adequadas àquele contexto específico e que serão capazes de extrair os conhecimentos necessários para se concluir quanto a utilidade e relevância da política pública, que é o objetivo específico da Avaliação de Políticas Públicas.

No tocante à mensuração dos efeitos de uma política pública, é importante especificar o que se entende por "resultados" e "impactos". Os primeiros são os efeitos imediatos ou de curto prazo e diretos, afetando principalmente o público-alvo, já os "impactos" são aqueles efeitos retardatários

ou de médio a longo prazo, que na maior parte das vezes atinge outros indivíduos além do público-alvo. (IRB, 2020b, p. 13).

Outra distinção importante é quanto aos efeitos, que podem ser esperados, que são aqueles que observados em relação aos objetivos previstos pela política pública; ou inesperados, que são os que não eram pretendidos, podendo ser negativos ou positivos. (IRB, 2020b, p. 13).

A Avaliação de Políticas Públicas também deve considerar, além dos efeitos "reais" da política, os efeitos "percebidos" pelos atores que participam da política e por aqueles que se beneficiaram dela. Assim, a "avaliação deve **'modelar a política'**, isto é, realizar um mapeamento sistemático da corrente de causalidades entre os objetivos, os insumos, os processos, os produtos, os resultados e os impactos (os esperados e os inesperados)." (IRB, 2020b, p. 13).

Insta ressaltar que, ao final da Avaliação de Políticas Públicas, a equipe avaliadora deverá ser capaz de preencher o quadro a seguir:

Quadro 6 - Efeitos da política avaliada

	Efeitos de curto prazo (resultados)		Efeitos de longo prazo (impactos)	
	Percebidos	Reais	Percebidos	Reais
Efeitos esperados				
Efeitos inesperados				

Fonte: NBASP 9020 (IRB, 2020, p. 14)

4.3. Fase 3: Finalização e Disseminação dos Resultados

Nos termos do GUID 9020, o relatório final poderá ser precedido por relatórios preliminares, que deverão ser discutidos com as partes interessadas, atividade que será exercida dentro da estrutura do comitê consultor.

O relatório final, preparado pela equipe de avaliação, pode conter os itens incluídos na análise de viabilidade e as conclusões obtidas durante a execução da Avaliação, tais como: os objetivos; questionário inicial; identificação das partes interessadas; a descrição dos métodos e instrumentos utilizados na execução; as fontes das informações coletadas; o contexto geral em que a política foi implementada e seu desenvolvimento; os dados produzidos por outros trabalhos da EFS no tema em questão (principalmente de auditorias operacionais); os

dados obtidos das respostas às questões de avaliação (resultados, medição dos efeitos/impactos); a análise e interpretação destes dados; e as opiniões das partes interessadas coletadas durante a execução dos trabalhos; as conclusões as quais se chegaram com a avaliação, junto com as recomendações de medidas corretivas que serão fornecidas.

O relatório final será submetido ao órgão de supervisão, que o aprova ou modifica, e, após isso, tais relatórios com as recomendações relativas às políticas analisadas deverão ser encaminhado para os agentes administrativos responsáveis pela implantação da política.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para ultrapassar a fronteira de meras entidades verificadoras da legalidade para instituições indutoras de políticas públicas bem elaboradas e com resultados efetivos é necessário que os Tribunais de Contas possuam ferramentas para a execução de suas atividades. São essas ferramentas, tais como as auditorias operacionais e as avaliações de políticas públicas, já abordadas ao longo deste trabalho, que permitem que os Tribunais de Contas realizem suas atividades cotidianas.

Para auxiliar as Entidades Fiscalizadoras Superiores, que são aquelas que realizam a atividade de auditoria governamental, a INTOSAI elaborou diversas orientações que regulam a execução das fiscalizações, entre elas, destaca-se o GUID 9020, que traz orientações acerca de como as Entidades Fiscalizadoras Superiores, ou seja, os Tribunais de Contas, podem proceder na realização de Avaliações de Políticas Públicas.

Este trabalho buscou compilar tais orientações, combinando-as com as boas práticas de fiscalização realizadas pelos Tribunais de Contas pesquisados (TCM-PA, TCU, TCE-MG e TCE-RS) e a experiência do CTE-IRB, apresentadas em seus relatórios consolidados, a fim de compor o Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Estado do Pará.

Verifica-se que ainda há um caminho a ser percorrido para que os Tribunais de Contas ultrapassem a fronteira de meros verificadores da legalidade para agentes avaliadores das políticas públicas (nos termos do GUID 9020), gerando conhecimento que possa auxiliar os gestores públicos na tomada de decisões quanto a continuidade ou extinção de uma política pública. Contudo, o que se espera é que este trabalho possa contribuir para encurtar esse caminho.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA NETO, Pedro Thomé de. **Direito das políticas públicas**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. 219 p. e-book.

BRAVO, Maria Helena. Panorama dos dados educacionais no Brasil. In: OPEN KNOWLEDGE BRASIL, FUNDAÇÃO LEMANN, INTERDISCIPLINARIDADE E EVIDÊNCIAS NO DEBATE EDUCACIONAL (IEDE). **Análise de dados educacionais: aplicando evidências na gestão pública**. São Paulo: Open Knowledge Brasil, 2021. E-book. p. 18-26. Disponível em: <https://escoladedados.org/wp-content/uploads/2022/01/Ebook-DadosEducacionais.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CHUDZIJ, Luísa Fofano. **Políticas públicas: princípio da eficiência e a responsabilidade do agente político**. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2020. E-book. 134 p.

FREITAS, Juarez; MILESKI, Hélio Freitas. Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas. Brasília-DF; Cuiabá-MT: ATRICON; Instituto Rui Barbosa; TCE-SC, 2013. E-book. 132 p. Disponível em: https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/01/ATRICON_-_Manual-de-Boas-Praticas-digital.pdf. Acesso em: 22 dez. 2022.

GERTLER, Paul. et al. **Avaliação de impacto na prática**. 2ª ed. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/avaliacao-de-impacto-na-pratica-segunda-edicao>. Acesso em: 20 out. 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **NBASP 9020**. Avaliação de Políticas Públicas. Tradução livre de GUID 9020 – Evaluation of Public Policies confrontada com INTOSAI GOV 9400 – Lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques. Brasília, DF: IRB, 2020a. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/-nbasp-/avaliacao-de-politicas-publicas/>. Acesso em: 18 mar. 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental**. Brasília-DF: IRB, 2020b. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca/educacao-que-faz-a-diferenca/>. Acesso em: 10 set. 2022

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 1 – Declaração de Lima (1977)**. Tradução do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-econtrole/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>. Acesso em: 25 mar. 2021.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 100 – Fundamental Principles of Public Sector Auditing**

(2013). Tradução de Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>. Acesso em: 25 mar. 2021.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 300 – Performance Audit Standard (2017)**. Tradução de Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>. Acesso em: 25 mar. 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas-SP: Editora Alínea, 2016. 164 p.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. Avaliação de políticas públicas pelos tribunais de contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional. In: SASHSIDA, Adolfo. (Org.). **Políticas Públicas: Avaliando mais de meio trilhão de Reais em gastos públicos**. Brasília: Ipea, 2018. E-book. p. 399-416.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Educação**. Disponível em: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/quesitos/education-pt/>. Acesso em: 16 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Internal Control and Internal Audit: Ensuring Public Sector Integrity and Accountability**. 2011. Disponível em: <http://www.OCDE.org/governance/47638204.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2021.

RAMOS, Marília Patta, SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, set./out. 2012. p. 1272-1294. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bPM5xsjhwWgL54mdx3R7cnP/?lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2022.

SCHWANTZ, Giuliani; OLIVEIRA, José Alfredo Fank de. Avaliação de Políticas Públicas pelo Tribunal de Contas do Estado: realidade ou desafio? p. 30-31. **Achados de Auditores**. Porto Alegre: CEAPE – Sindicato de auditores públicos externos do TCE-RS, n. 8, jun.2019. Disponível em: <http://www.ceapetce.org.br/uploads/documentos/5cffe46050f73.75185266.pdf>. Acesso em: 03 maio 2022.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. 2º. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017. 353 p.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. 1ª ed. São Paulo: Cenage Learning, 2020. E-book. 329 p.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. E-book. 439 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2020. 152 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controlede-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 20 abr. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ. **Projeto Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará: Etapa Marajó**. Belém-PA: TCM-PA, jun. 2022. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/publicacoes/relatorio-do-projeto-fortalecimento-da-educacao-nos-municios-do-para/>. Acesso em: 04 nov. 2022

ANEXO 2 - RELATÓRIO DE INTERVENÇÃO

Em 13/09/2023, às 09:00h, na sala de reuniões da Secretaria de Controle Externo (SECEX), do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), foram apresentados os resultados e o produto desta pesquisa.

Estiveram presentes a Prof^a Dr^a. Eliana Maria de Souza Franco Teixeira, orientadora desta mestranda, a Sra. Ana Paula Maciel, Secretária de Controle Externo, a Sra. Fernanda Pantoja, Subsecretária de Controle Externo, a Sra. Samira Silveira Gazel Menezes, controladora da 5^a CCG, as Sras. Jully Moutinho e Raquel Soares Damas, gerentes de fiscalização da 5^a CCG.

Após a exposição de trinta minutos, foram feitas perguntas pela Secretária e pela Subsecretária de Controle Externo, acerca das questões ali abordadas e sobre como poderia ocorrer a implementação do Referencial de Avaliação de Políticas Públicas, produto dessa Dissertação, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará. Tais comentários, bem como as colaborações oferecidas pela controladora e pelas gerentes de fiscalização da 5^a CCG, sempre acompanhados pelas observações diligentes da Prof^a Eliana Franco, foram registradas, a fim de serem agregadas e contribuírem com o aperfeiçoamento do produto ora proposto (Anexo 1).