



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO – CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL – GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES APRENDENTES**

**JOÃO ALFREDO NUNES DA COSTA FILHO**

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA E A AVALIAÇÃO DA  
GESTÃO EDUCACIONAL: INDICADORES DE DESEMPENHO, ANÁLISE E  
PERSPECTIVAS**

**JOÃO PESSOA**  
**2014**

**JOÃO ALFREDO NUNES DA COSTA FILHO**

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA E A AVALIAÇÃO DA  
GESTÃO EDUCACIONAL: INDICADORES DE DESEMPENHO, ANÁLISE E  
PERSPECTIVAS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão em Organizações Aprendentes, da Universidade Federal da Paraíba (MPGOA/UFPB), linha de pesquisa: “Gestão de Projetos Educativos e Tecnologias Emergentes”, como requisito institucional para obtenção do título de Mestre na área de Gestão nas Organizações Aprendentes.

**Orientador: Prof. Dr. Eládio José de Goés  
Brennand**

**JOÃO PESSOA  
2014**

C837t Costa Filho, João Alfredo Nunes da.

O Tribunal de Contas do estado da Paraíba e a avaliação da gestão educacional: indicadores de desempenho, análise e perspectivas / João Alfredo Nunes da Costa Filho.-- João Pessoa, 2014.

144f. : il.

Orientador: Eládio José de Góes Brennand

Dissertação (Mestrado) – UFPB/CE/CCSA

1. Gestão educacional. 2. Avaliação educacional.  
3. Indicadores de desempenho. 4. Tribunal de Contas do Estado - fiscalização - legislação educacional.

UFPB/BC

CDU: 37.07(043)

**JOÃO ALFREDO NUNES DA COSTA FILHO**

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA E A AVALIAÇÃO DA  
GESTÃO EDUCACIONAL: INDICADORES DE DESEMPENHO, ANÁLISE E  
PERSPECTIVAS**

Dissertação aprovada em: 30 / 09 / 2014.



---

Prof. Dr. Eládio José de Góes Brennand  
Orientador – UFPB



---

Prof. Dr. Miguel Mauricio Isoni  
Examinador Interno – UFPB



---

Prof. Dra. Janine Marta Coelho Rodrigues  
Examinador Externo - UFPB

## RESUMO

Este trabalho apresenta uma visão gerencial de como se desenvolve o processo de avaliação da educação infantil e ensino fundamental nos municípios paraibanos sob a ótica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. O objetivo principal foi verificar se o Tribunal está fiscalizando aspectos de resultados previstos na legislação educacional. No desenvolvimento do estudo, observou-se que o Tribunal apenas gerencia dois critérios/indicadores, quais sejam: percentual da receita de impostos mais transferências investido na manutenção e desenvolvimento do ensino e; percentual de recursos do FUNDEB investido na remuneração do magistério. Constatou-se que esses dois indicadores são insuficientes para fornecer uma visão adequada dos resultados do sistema educacional. Por isso, foi proposta a utilização de seis novos indicadores para complementar a avaliação de desempenho procedida pelo Tribunal. Esses novos indicadores fornecem uma visão dos resultados das políticas públicas. Verificou-se, também, que o Tribunal já dispõe de uma ferramenta tecnológica para análise desses indicadores. Trata-se do sistema de Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos em Educação Básica na Paraíba (IDGPB). Com a adoção desses novos indicadores, a análise efetuada pelo Tribunal ultrapassa o aspecto financeiro e passa a abranger outras dimensões, como infraestrutura escolar, docentes, rendimento, qualidade escolar, matrícula e acesso à educação. Esta ampliação das dimensões de análise é imprescindível para adequação do sistema de controle exercido pelo Tribunal de Contas ao novo modelo de gestão, cujo foco passa de burocrático e formal para resultados e gerencial. Além disso, a ampliação da análise fornece à sociedade um diagnóstico mais real da situação do ensino infantil e fundamental nos municípios paraibanos e auxilia os gestores no processo decisório.

**Palavras-chave:** Avaliação educacional. Indicadores de desempenho. Tribunal de Contas do Estado.

## ABSTRACT

This study reports a managerial view on developing the assessment processing of children and primary education in the municipality of Paraíba, from the perspective of States Court Account. The main objective was to check if the Court is examining correctly in results aspects of the process in educational programs in development of the study. It was found that the Court only observes two indicators: a) The percentage of tax proceeds transferred and invested in maintenance and development teaching; b) The percentage of resources from National Development Fund of Basic Education (FUNDEB) invested in teacher's remuneration. It was noticeable that these indicators were insufficient for supplying a general insight of the results of the educational system. That is why it was proposed to introduce six new indicators for complementing the assessment of performance measures currently used by the Court. These new indicators supply a view of the results to the community. It was observed that the Court already had a method for the analysis of this information – It is Paraíba's System Indicators of Development from Public Expenditure (IDGPB). With the adoption of these new methods, the analysis carried out by Court overtook the financial aspects and passed to another area, such as: school infrastructure, teaching performance, school quality and access to education. This subject is essential for adapting the Court system controls to a new model in which focus passes from bureaucratic and formal to resolution and management. Besides the growth of analysis supplies to society a real diagnosis from the situation of the child and primary education in municipality of Paraíba State and assists managers in decision-making.

**Keywords:** Assessment of education. Performance indicators. States Account of Auditors.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Taxa de analfabetismo para pessoas com 18 anos de idade ou mais (ano 2000).....	35
Tabela 2 - Taxa de analfabetismo para pessoas com 18 anos de idade ou mais (ano 2010).....	36
Tabela 3 - Taxa de atendimento escolar para pessoas entre 4 a 17 anos de idade (ano 2000)..	37
Tabela 4 - Taxa de atendimento escolar para pessoas entre 4 a 17 anos de idade (ano 2010)..	37
Tabela 5 – Percentual de escolas que não possuem laboratório de informática (2011).....	38

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento por resultados.....	31
Quadro 2 – O processo de controle.....	50
Quadro 3 – Processo racional de tomada de decisão.....	57
Quadro 4 – Indicadores previstos na legislação educacional.....	77
Quadro 5 – Indicadores sugeridos para avaliação da educação pelo TCE-PB.....	98
Quadro 6 - Subdivisão dos Indicadores de Desempenho do IDGPB.....	115



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fatores que influenciam o sistema de avaliação da gestão pública.....	45
Figura 2 – Proposta de avaliação da educação pelo TCE-PB.....	95
Figura 3 – Percentual de docentes com formação superior (exercício 2011).....	101
Figura 4 – Razão alunos por turma (exercício 2011).....	108
Figura 5 – Funcionamento do sistema IDGPB.....	113
Figura 6 - Modelo apresentação consulta por mapa.....	114
Figura 7 – Modelo apresentação consulta por gráficos dinâmicos.....	114
Figura 8 – Modelo apresentação consulta por relatórios.....	115

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CF/88	Constituição Federal de 1988
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBA	Instituto Brasileiro de Atuária
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDGPB	Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos em Educação Básica na Paraíba
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e da Reforma do Estado
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação e Cultura
Min.	Ministro
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
SAGRES	Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE-PB	Tribunais de Contas do Estado da Paraíba

TCU

Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	12
<b>2</b>	<b>ASPECTOS METODOLÓGICOS</b>	16
2.1	Problemática	17
2.2	Objetivos	17
2.2.1	Objetivo geral	19
2.2.2	Objetivos específicos	19
2.3	Metodologia	18
<b>3</b>	<b>AVALIAÇÃO E CONTROLE DE DESEMPENHO EDUCACIONAL APÓS A NOVA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.</b>	20
3.1	Rumo à administração pública gerencial voltada para resultados	23
3.2	Decorrências das reformas administrativas e do novo modelo de gestão pública	27
3.3	Mudanças no Poder Judiciário e as normas programáticas	33
3.4	Mudanças no Poder Legislativo e as leis de responsabilidade educacional	39
3.5	Necessidade de transformações no sistema de controle	44
3.6	Avaliação e controle de desempenho na gestão pública	46
3.6.1	Avaliação como instrumento de gestão	54
<b>4</b>	<b>INDICADORES UTILIZADOS PELO TCE-PB E A LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL: ANÁLISE COMPARATIVA E COMPETÊNCIAS</b>	56
<b>4.1</b>	<b>Indicadores utilizados pelo TCE-PB para avaliar a gestão da educação infantil e fundamental</b>	56
<b>4.2</b>	<b>Legislação da educação</b>	59
4.2.1	Constituição Federal de 1988	62
4.2.2	Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96)	63
4.2.3	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Lei nº 11.494/07)	67
4.2.4	Plano Nacional da Educação (Lei nº 10.172/2001)	69
<b>4.3</b>	<b>Pontos de avaliação e controle definidos na legislação da educação</b>	76
<b>4.4</b>	<b>Competências do TCE-PB na avaliação do desempenho educacional</b>	78
<b>5</b>	<b>SISTEMA DE INDICADORES DE DESEMPENHO DOS GASTOS PÚBLICOS DA EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL</b>	90

<b>5.1</b>	<b>Indicadores de desempenho.....</b>	<b>95</b>
<b>5.2</b>	<b>IDGPB como instrumento de avaliação da gestão educacional .....</b>	<b>106</b>
<b>5.3</b>	<b>Sistema de Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos da Educação (IDGPB).....</b>	<b>111</b>
5.3.1	Indicadores disponibilizados pelo IDGPB .....	115
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>120</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>118</b>
	<b>ANEXO A – RELAÇÃO DOS INDICADORES DO SISTEMA DE DESEMPENHO DOS GASTOS PÚBLICOS NA PARAÍBA .....</b>	<b>131</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira vem evoluindo muito a partir da década de 60, seja no campo tecnológico, político, democrático ou gerencial. Neste último aspecto, a evolução da gestão decorreu, dentre outros fatores, das diversas reformas administrativas que sucederam nas décadas passadas.

Influenciada por ideias neoliberais, as reformas administrativas visavam tornar o Estado mais atuante, mais profissional e mais equilibrado financeiramente. Dentre as reformas implantadas, destaca-se a iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso cujas transformações principais estavam previstas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, estabelecido pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE.

Esse plano estabeleceu diversas diretrizes a fim de transformar a administração patrimonialista e burocrática em gerencial (MARE, 1995). A administração gerencial muda o foco da atividade administrativa, que passa a enfatizar os resultados em detrimento dos meios e procedimentos.

Acompanhando essas reformas, a legislação administrativa brasileira sofreu diversas modificações a fim de direcionar a atuação dos gestores públicos para resultados. Dentre as alterações, destacam-se: introdução do princípio da eficiência no art. 37 da Constituição Federal de 1988; criação da Lei de Responsabilidade Fiscal a fim de garantir maior equilíbrio fiscal nas contas públicas, introdução de instrumentos de planejamento e orçamento (LOA, LDO e PPA); previsão de um sistema de custos no setor público (lei nº 4.320/64) e determinação de objetivos e metas a serem alcançados pelos gestores públicos (Plano Nacional de Educação).

Percebe-se que essa evolução da administração pública brasileira possuía como foco principal direcionar a gestão pública para o cumprimento de resultados com eficiência e efetividade.

Portanto, não adianta prever legalmente e determinar que o gestor público deve atuar com eficiência e eficácia, é preciso estabelecer mecanismos de acompanhamento da ação estatal a fim de verificar se o administrador está cumprindo as determinações legais, principalmente no tocante aos resultados pretendidos. Ou seja, é necessário avaliar o desempenho do gestor com base em indicadores que reflitam os resultados alcançados pelo mesmo. Para saber se a administração pública está realmente focada em resultados é imprescindível adotar mecanismos de avaliação capazes de aferir esses resultados.

Este aspecto torna-se ainda mais essencial no setor educacional, por se tratar de um direito fundamental de todos e constituir-se um dever do Estado (BRASIL, 1988). A gestão da educação tem que ser avaliada levando-se em consideração os resultados previstos nos planos, programas e projetos, além das diretrizes estatais dispostas nas chamadas normas programáticas.

O gestor público não pode mais alegar insuficiência de recursos como justificativa para a prorrogação indeterminada da implantação de políticas públicas educacionais. A inércia do estado não pode penalizar o cidadão que possui o direito assegurado pela Constituição Federal. Ademais, o Poder Judiciário vem adotando posicionamento no sentido de responsabilizar o estado pela sua omissão em implantar políticas públicas, especialmente no campo educacional. As normas, objetivos e diretrizes constitucionais não são promessas inalcançáveis, devendo toda ação estatal estar direcionada para sua consecução (STF, 2011).

No mesmo sentido, o Poder Legislativo também vem discutindo, juntamente com vários segmentos da sociedade civil organizada, leis que responsabilizem o gestor público que não atingir os resultados previstos na legislação educacional.

Diante desse cenário, torna-se premente que os Tribunais de Contas, especialmente o do Estado da Paraíba, também evoluam no sentido de ampliar a abrangência de seu controle e avaliação, passando a adotar indicadores que reflitam os resultados das políticas públicas e não apenas aspectos procedimentais e burocráticos. Até porque a legislação educacional, especificamente o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/01), determina várias regras que obrigam os gestores públicos ao alcance de resultados desejados. Isto é, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba não pode apenas verificar o cumprimento do percentual mínimo de aplicação das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, é necessário, também, averiguar como está o índice de analfabetismo, a evasão escolar, a taxa de aprovação e a infraestrutura das escolas.

Ao contrário da iniciativa privada, onde existe uma maior cobrança dos gestores por resultados, as exigências no setor público ainda são incipientes, mesmo havendo normas antigas que obriguem a adoção de mecanismos de cobrança por resultados. Esse fato, aliado a mecanismos incompletos de aferição do desempenho da gestão pública adotados pelos órgãos de controle, tornam o tema da avaliação da gestão no setor público de suma importância para a sociedade, pois a gestão eficiente, eficaz e efetiva dos recursos públicos resulta em maiores benefícios para toda sociedade.

Sob o prisma teórico e acadêmico, observa-se que o tema da avaliação da gestão pública por meio de indicadores de desempenho ainda é pouco explorado. São poucos os

autores e a literatura especializada quando comparados às existentes na área privada. Além do mais, o tema da avaliação da gestão em organizações públicas tem apresentado poucos estudos que viabilizem sua aplicação na prática do serviço público.

Portanto, o estudo do tema em questão é de suma importância, tanto para a sociedade, na medida em que contribui para melhoria da avaliação da gestão dos administradores públicos, mais especificamente da gestão educacional, como para a comunidade acadêmica, pois auxilia nos estudos da temática voltada ao setor público.

A análise de indicadores de resultados está dentro das competências dos Tribunais de Contas, sendo perfeitamente possível que eles passem a considerá-los quando da análise da gestão dos administradores públicos. A ampliação da avaliação da educação não demandará maiores esforços pelo TCE-PB, haja vista que o mesmo já dispõe do Sistema de Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos na Paraíba - IDGPB, uma ferramenta tecnológica que possibilita a análise de novos indicadores para educação. O sistema capta dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES. Esses dados são processados e transformados em indicadores que refletem determinados aspectos das políticas públicas educacionais dos municípios paraibanos.

A intenção não é ampliar a análise do TCE-PB visando aumentar a punição ao gestor público que não alcançar os resultados esperados. A função do Tribunal de Contas não se resume ao aspecto punitivo, mas engloba também o caráter orientador e de auxílio à gestão. Nesse sentido, a avaliação de aspectos de resultados das políticas públicas educacionais servirá como importante instrumento de auxílio à gestão dos administradores públicos (MARBACK NETO, 2007). Dessa forma, os gestores poderão evidenciar como está a evolução do desempenho escolar e saberão como anda a situação de seu município em relação a outros da mesma região. Os administradores saberão, ainda, quais os pontos positivos e quais necessitam ser melhorados, podendo direcionar maiores esforços e investimentos nestes últimos.

Diante disto e visando auxiliar o TCE-PB nesta empreitada, pretende-se com este estudo proporcionar ao Tribunal alternativa de avaliação de desempenho, mediante alguns indicadores de desempenho que poderão servir para avaliar os resultados das políticas públicas educacionais. Os novos indicadores poderão ser obtidos no sistema de indicadores de desempenho dos gastos públicos na Paraíba, o qual já está à disposição da Corte de Contas.



Com isto, pretende-se contribuir para que o TCE-PB amplie a abrangência da análise da gestão educacional, permitindo o alinhamento do controle externo com a evolução da administração pública brasileira (administração gerencial) e possibilitando a toda sociedade um melhor sistema educacional.

Com relação à estrutura do presente trabalho, observa-se que ele está dividido em três partes principais. No primeiro capítulo, procurou-se discorrer sobre o controle da educação após a nova estrutura da administração pública, enfatizando as diversas reformas administrativas porque passou o governo brasileiro, principalmente a reforma implantada na administração do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso. Essas reformas, em suma, culminaram com a transformação da administração patrimonialista e burocrática em gerencial. A ênfase passa a ser os resultados em detrimento dos instrumentos e meios. Demonstrou-se, ainda, que o Poder Judiciário e o Legislativo também sofreram transformações que acarretaram a necessidade de mudanças no sistema de controle externo exercido pelos Tribunais de Contas. Essa primeira parte fornece um arcabouço teórico satisfatório para justificar a necessidade do sistema de controle se modernizar e considerar outros aspectos quando da avaliação da gestão da educação.

No segundo capítulo do trabalho buscou-se, primeiramente, identificar quais são os indicadores de desempenho utilizados pelo TCE-PB quando da avaliação da educação infantil e ensino fundamental. Constatou-se que a Corte apenas considera dois indicadores, quais sejam: percentual de aplicação dos recursos de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino e percentual dos recursos do FUNDEB aplicado na remuneração do magistério. Em seguida, analisou-se a legislação básica que regulamenta o setor da educação brasileira e observou-se que existem outros indicadores previstos nas normas que não estão sendo objeto de análise pelo TCE-PB. Por fim, verificou-se que o Tribunal possui competência constitucional e legal para avaliar os aspectos da legislação que não estão sendo vistos.

Por fim, na terceira e última parte deste trabalho, foram selecionados novos indicadores de desempenho a fim de tornar a avaliação do Tribunal da Paraíba mais abrangente e envolver não só aspectos financeiros, mas também fatores de rendimento escolar, acesso, infraestrutura e qualidade dos docentes. Finalmente, demonstrou-se que o TCE-PB não incorrerá em maiores esforços para avaliar esses novos indicadores, haja vista que ele dispõe de um sistema em uso capaz de apresentar os resultados desses novos indicadores. Trata-se do sistema de Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos da Educação - IDGPB.

Com a adoção desses novos indicadores, a expectativa é que a educação dos municípios paraibanos seja mais bem avaliada e torne-se mais eficiente e de melhor qualidade. Espera-se, também, que os gestores públicos utilizem essa avaliação, bem como o sistema IDGPB, para melhorar a qualidade de suas decisões e torná-la um importante instrumento de auxílio à gestão.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

### 2.1 Problemática

A Constituição Federal de 1988, através da Emenda Constitucional nº 19/98 acrescentou o princípio da eficiência no rol dos princípios que devem reger a administração pública (BRASIL, 1988). Dessa forma, não basta que os atos do gestor público sejam legais, imparciais e morais, é preciso que também sejam eficientes.

A legislação brasileira prevê em vários instrumentos normativos que a atividade administrativa deve estar pautada no planejamento e na busca por melhores resultados para a sociedade. A própria Constituição Federal prevê em seu art. 174 que o planejamento é determinante para o setor público (BRASIL, 1988).

Em 1995, foi instituído o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que visava, dentre outros objetivos, o direcionamento da ação estatal para resultados (MARE, 1995).

Na área educacional, além de várias normas que regulamentam o setor, existe o Plano Nacional da Educação - PNE, que é um importante instrumento normativo fixador dos objetivos e metas a serem atingidas pela União, Estados e Municípios

Em que pese todas essas normas exigirem que os gestores públicos alcancem objetivos pré-definidos e atuem com eficiência na administração dos recursos públicos, os resultados alcançados, especificamente no Estado da Paraíba, estão muito aquém dos desejados.

Um dos motivos para ausência de resultados positivos reside no fato dos gestores não serem cobrados nem avaliados pelo cumprimento de metas. Logo, é imprescindível que o órgão de controle externo responsável por avaliar a gestão pública educacional nos municípios paraibanos (Tribunal de Contas do Estado da Paraíba) adote indicadores de resultados quando da avaliação do desempenho da gestão pública. Os critérios adotados na maioria das vezes se resumem a aspectos financeiros e procedimentais. Contudo, os parâmetros financeiros e econômicos não são capazes de aferir outras dimensões da gestão, tais como cumprimento de metas, resultados das políticas públicas e custo-benefício.

Nesse contexto, algumas questões centrais devem ser respondidas. Quais os atuais indicadores que estão sendo utilizados pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba para avaliar a educação infantil e ensino fundamental? Esses indicadores são capazes de aferir os resultados das políticas públicas, conforme determina a legislação? O Tribunal possui

competência legal para avaliar aspectos operacionais e de resultados, ou apenas a gestão financeira e formal? Quais outros indicadores podem ser utilizados pelo Tribunal para avaliar os resultados das políticas públicas educacionais?

No cenário atual, não se vislumbra mais a análise da educação apenas sob o prisma financeiro e econômico, torna-se imprescindível a avaliação dos resultados das políticas públicas educacionais, pois somente estes são capazes de aferir a qualidade do gasto público e da gestão educacional. Portanto, faz-se premente que o TCE-PB também avalie essas outras dimensões da educação.

## **2.2 Objetivos**

### **2.2.1 Objetivo geral**

Analisar se o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, dentro de suas prerrogativas, está avaliando os aspectos de resultados das políticas públicas previstos na legislação educacional.

### **2.2.2 Objetivos específicos**

- a) Identificar os indicadores utilizados pelo TCE-PB na avaliação da educação infantil e ensino fundamental;
- b) Identificar as normas, objetivos e metas da legislação educacional para o ensino infantil e fundamental;
- c) Verificar se o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba considera, quando da avaliação da gestão educacional, indicadores de resultados previstos na legislação educacional;
- d) Verificar se o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba possui competência para fiscalizar os aspectos operacionais e de resultados previstos nas normas, objetivos e metas da legislação educacional;
- e) Selecionar indicadores relevantes previstos na legislação educacional que não estão sendo considerados pelo TCE-PB, a fim de ampliar a análise da gestão da educação.

### 2.3 Metodologia

A presente pesquisa visa constatar no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba como se desenvolve o fenômeno da avaliação do desempenho educacional, verificando se os critérios analisados abrangem todos os aspectos da legislação. Portanto, trata-se de uma pesquisa de cunho exploratória, pois, busca-se constatar o processo da avaliação de desempenho. A presente pesquisa é classificada como qualitativa, haja vista que se preocupa com a observação e estudo da avaliação de desempenho, sem adentrar aos resultados quantitativos do processo avaliativo. Ou seja, visa-se estudar os meios utilizados pelo TCE-PB para avaliar a educação e como se desenvolve esse processo, sem, contudo, preocupar-se com os resultados quantitativos da avaliação.

Em que pese o foco do presente trabalho estar no estudo da legislação, especificamente no campo educacional, foi efetuada uma pesquisa bibliográfica visando fundamentar os principais aspectos do processo de avaliação de desempenho. Os principais autores estudados foram: Slomski (2005), Mauss (2008) e Giacomoni (2012), cujo conteúdo de suas obras está mais voltado para o setor público e evidenciam aspectos de avaliação, custos e orçamento. O estudo da obra de Bresser Pereira (1998) e de Wahrlich (1974) teve importante contribuição na demonstração do processo de reforma administrativa ocorrida no Brasil e no mundo. Por fim, Marback Neto (2007), Lordêlo (2009) e Catelli (2001) embasaram o estudo da avaliação e controle de desempenho no setor educacional.

O campo empírico da pesquisa é o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - TCE-PB). Trata-se de uma instituição com previsão constitucional e dotada de autonomia orçamentária, financeira e administrativa. O TCE-PB possui jurisdição em todo o Estado da Paraíba e, além de competências próprias, possui a função de auxiliar o Poder Legislativo Estadual e Municipal no exercício do controle externo. Portanto, também exerce a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado da Paraíba e das entidades da administração direta e indireta. “Essa fiscalização abrange aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas [...]” (PARAÍBA, 1989).

O processo de criação do TCE-PB iniciou-se em 17 de agosto de 1970, mas somente concretizou-se em 1 de março de 1971, após a sanção da Lei nº 3.627, de 31 de agosto de 1970.

A estrutura organizacional do TCE-PB, além de possuir sete conselheiros, também é composta por Conselheiros Substitutos, Procuradores (Ministério Público), Diretoria de Auditoria e Fiscalização e Diretoria de Apoio Técnico.

Com o intuito de responder a problemática da pesquisa e visando atingir aos objetivos propostos, adotaram-se os seguintes procedimentos metodológicos.

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa documental nos relatórios de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba a fim de verificar quais são os indicadores (parâmetros) que são utilizados, obrigatoriamente, na avaliação da gestão da educação infantil e ensino fundamental. A razão da escolha de verificar somente os relatórios da Auditoria reside no fato de que a Auditoria é o órgão técnico responsável pela instrução inicial do processo de análise das prestações de contas dos gestores públicos. Os demais órgãos do TCE-PB, como o Ministério Público e o Tribunal Pleno, utilizam como parâmetro de seus julgamentos os resultados evidenciados nos relatórios de Auditoria.

O segundo passo foi proceder a um levantamento dos principais indicadores utilizados pelo TCE-PB na avaliação da gestão educacional e verificar se eles englobam todos os aspectos emanados da legislação regulamentadora do setor da educação e, principalmente, se eles abrangem aspectos relacionados com os resultados das políticas públicas no campo educacional.

Em seguida, foi realizada uma pesquisa na legislação pertinente ao setor educacional para verificar as diretrizes, objetivos e metas que devem guiar a ação do gestor público. Esses objetivos e metas são importantes para aferir se os indicadores utilizados pelo controle externo refletem o alcance deles.

Foram identificados e selecionados alguns indicadores e metas previstos na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), Lei nº 11.494/07 (Lei do FUNDEB) e no Plano Nacional da Educação (Lei nº 10.172/2001) a fim de comparação com os indicadores utilizados pelo TCE-PB. O objetivo foi constatar se os indicadores utilizados pelo TCE-PB para avaliar a gestão da educação são condizentes com os da legislação reguladora do setor educacional. Ou seja, pretendeu-se descobrir se alcançando os indicadores do TCE-PB os objetivos e metas dos referidos instrumentos normativos também seriam atingidos.

Após identificação das principais regras, objetivos e metas da legislação educacional, foram selecionados alguns para fins de comparação com indicadores utilizados pelo TCE-PB na avaliação da gestão da educação.

Do confronto entre os indicadores utilizados pelo TCE-PB e as determinações, objetivos e metas emanados da legislação poder-se-á chegar a duas prováveis conclusões. A primeira é que todos os aspectos da legislação são verificados pelo TCE-PB, através de seus parâmetros de análise. A segunda conclusão é que o TCE-PB não avalia todas as determinações previstas na legislação. Caso se chegue a primeira conclusão, o trabalho estará concluído. Porém, se for constatado que o TCE-PB não avalia todos os aspectos da legislação, o estudo terá prosseguimento, verificando se o TCE-PB possui competência para analisar os aspectos não avaliados e que estão previstos na legislação.

Constatado que o TCE-PB não possui competência para avaliar todos os aspectos previstos na legislação educacional estudada e que os indicadores atuais abrangem todas as determinações legais dentro de sua competência, o estudo restará concluído. Entretanto, caso se verifique que o TCE-PB possui competência para avaliar mais aspectos da legislação dos que os atuais, a pesquisa terá prosseguimento.

Em seguida, observado que o TCE-PB possui competência para avaliar mais aspectos da legislação do que analisa atualmente e verificada a competência para analisá-los, foram selecionados seis novos indicadores. Esses novos indicadores já estão disponíveis ao TCE-PB, através da ferramenta tecnológica do IDGPB. Os indicadores selecionados complementam os atuais índices utilizados pelo TCE-PB, e englobam, prioritariamente, os resultados das políticas públicas da educação.

Com estes procedimentos metodológicos os objetivos propostos neste estudo foram atingidos. Espera-se, com isto, contribuir para o avanço no debate dos critérios utilizados pelo TCE-PB para avaliação da gestão pública municipal, especificamente no setor educacional. Ademais, pretende-se sugerir ao TCE-PB a incorporação de indicadores que espelhem os resultados das políticas públicas. Com isso, espera-se contribuir para o avanço do sistema educacional paraibano.



### **3 AVALIAÇÃO E CONTROLE DE DESEMPENHO EDUCACIONAL APÓS A NOVA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

#### **3.1 Rumo à administração pública gerencial voltada para resultados**

Historicamente, a administração pública brasileira passou por várias reformas administrativas a fim de torná-la mais eficiente. Porém, a partir de 1967, com a edição do Decreto-lei nº 200, a administração gerencial começou a emergir no setor público. “A referida norma dispôs acerca da organização da administração federal e estabeleceu que a ação estatal deveria ser pautada pelos princípios do planejamento e controle [...]” (BRASIL, 1967). Porém, o controle puramente formal deveria ser eliminado, prevalecendo a racionalização e simplificação de processos. Nos art. 25 e 26, o Decreto previu que deveria haver um acompanhamento dos custos globais dos programas e projetos governamentais, objetivando uma prestação econômica dos serviços e a eficiência administrativa na administração indireta.

Com relação à eficiência, a referida norma propôs a realização de auditorias e avaliações do rendimento e produtividade. Mais adiante, a norma estabelece que os serviços contratados pelo poder público não poderiam ultrapassar os custos fixados em lei (art. 74). A contabilidade governamental deveria apurar os custos dos serviços a fim de demonstrar os resultados da gestão.

Em 1979, a administração pública passa por uma nova reforma, a qual foi implantada pelo Decreto nº 83.740/79 e visava à desburocratização, simplificação e racionalização da burocracia, focalizando o usuário do serviço público (BRASIL, 1979). Desse período até a última década do século XX, foram inúmeras tentativas, algumas com sucesso, de desburocratizar a administração pública e torná-la mais eficiente, focalizando os resultados a serem alcançados ao invés de objetivar os meios e o processo.

Uma das reformas administrativas mais importantes pela qual passou a administração pública brasileira iniciou-se no governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC. “Essa reforma foi bastante influenciada por princípios e ideais preconizados em outras reformas de outros países, especialmente as implementadas no Reino Unido e na Nova Zelândia [...]” (WAHRLICH, 1974).

Dentre as iniciativas adotadas na reforma administrativa do Reino Unido, destaca-se o Programa dos Direitos do Cidadão. Este Programa estabeleceu indicadores de desempenho dos serviços executados pelo Governo. Tais indicadores serviram tanto como instrumento de

transparência quanto para responsabilização do Governo. Além desse Programa, também houve a implantação de sistemas informatizados de gestão financeira, onde as metas financeiras passaram a focalizar muito mais os resultados dos programas do que seus insumos.

Bresser Pereira, ao comentar as lições da reforma administrativa no Reino Unido, assevera que:

[...] agora, a administração do setor público demonstra mais profissionalismo. Os servidores públicos aprenderam a ser mais específicos quanto aos resultados que pretendem alcançar, e isso significa que existe algo para ser mostrado ao público, quando esses resultados forem alcançados. Uma das lições importantes é saber quais são os objetivos e ter sólida informações para gerir, decidir e avaliar os resultados (PEREIRA, 1998, p. 211).

O autor menciona que ao fim da reforma administrativa no Reino Unido as pessoas passaram a reconhecer a importância de uma gestão pública eficiente. Ao mesmo tempo, os objetivos e metas do governo tornaram-se de domínio público e a própria sociedade começou a monitorar e avaliar o governo.

Além da reforma do Reino Unido, a reforma administrativa implementada na Nova Zelândia, especificamente no período de 1984 a 1994, também serviu de inspiração para a reforma brasileira.

Pereira (1998), citando um dos principais funcionários do Estado da Nova Zelândia responsável pelo processo de reforma do setor público, informa que o antigo sistema de governo possuía confusão de objetivos, mecanismos de controle centralizados e ausência de controle correto dos gastos públicos. Porém, após a reforma, o governo contou com objetivos claros, alinhados a missão da organização, descentralização, especificação antecipada do nível de desempenho e maior autoridade para determinar como os recursos seriam alocados para produzir os resultados desejados.

Inspirado nesses ideais, o Governo de FHC instaurou, a partir da década de 90, a reforma da administração pública brasileira. “Um dos principais responsáveis pela implementação dessa reforma administrativa foi o então Ministro da Administração e Reforma do Estado [...]” (PEREIRA, 1998). De acordo com ele, a reforma do Estado parte de uma hipótese básica segundo a qual se configurou no final do século passado um novo marco teórico e prático para a administração pública: a abordagem gerencial que substituiu a perspectiva burocrática.

Pereira (1998) informa a existência de três principais tipologias de administração pública: patrimonialista, burocrática e gerencial. Na primeira, o patrimônio público se confundia com o privado e predominava o empreguismo, o nepotismo e a corrupção. A administração burocrática procurava justamente combater os males da abordagem patrimonialista, tornando o Estado mais imparcial e separando o patrimônio público do particular. Além do mais, preconizava que todos deveriam obedecer às normas e aos regulamentos e não às opiniões ou ordens de um rei ou soberano.

Em que pese os avanços promovidos pela administração burocrática, ela não foi capaz de trazer a eficiência tão preconizada e defendida pelas reformas administrativas. Para Pereira:

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto, o pressuposto de eficiência em que se baseava não se mostrou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX cedeu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que ela não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (PEREIRA, 1998, p. 241).

Dessa forma, fez-se necessária a introdução de um novo modelo de gestão que estivesse orientado para as demandas sociais, atendimento aos cidadãos e que fosse baseado nos resultados almejados e não nos procedimentos formais. Daí, surge a administração pública gerencial.

Também denominada de ‘nova administração pública’, a abordagem gerencial tem como pressuposto que o Estado possui outras atribuições além de meramente garantir a propriedade e os contratos, pois necessita também estabelecer e implantar políticas públicas tanto na área social como na científica e tecnológica.

No Brasil, o modelo de administração pública gerencial foi implementado, no governo de FHC, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual partia do pressuposto de que administração pública brasileira passava por um momento de crise fiscal, além de ser muito burocrática e ineficiente (MARE, 1995). Alegava-se que o Estado estava ‘inchado’ e necessitava focalizar sua atuação em atividades típicas de estado e nos serviços essenciais à população, deixando as atividades não essenciais para a administração indireta e o setor privado. Com esses pressupostos, o governo promoveu uma série de ações e projetos visando dotar o Estado de melhor capacidade de investimento e torná-lo mais eficiente.

O plano afirmava que a administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, deveria ceder espaço para uma administração voltada para resultados. Não que a burocracia deveria deixar de existir, haja vista que foi, e ainda é, necessária para combater o clientelismo, nepotismo e o patrimonialismo, mas ela não pode ser um fim em si mesma. A ação estatal não deve visar atender às formalidades da burocracia, mas aos resultados desejados pela sociedade.

Com essa visão, o plano previa, dentre outras ações, a quebra da estabilidade no serviço público, podendo o servidor ser demitido por insuficiência de desempenho, redução do tamanho do Estado, administração gerencial voltada para resultados, descentralização da ação estatal e privatização de atividades não típicas de estado (MARE, 1995).

No que tange a avaliação da gestão pública, o plano estabeleceu que o gestor público deveria ter mais autonomia na sua gestão e ser cobrado posteriormente pelos resultados. Ao mesmo tempo, previu a definição de indicadores de desempenho quantitativos para as atividades exclusivas de estado.

Percebe-se que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE foi um importante instrumento para a transformação da administração pública burocrática em gerencial e para a cobrança de resultados da ação do gestor público.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, as reformas administrativas tiveram prosseguimento e, no exercício de 2005, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA (Instituído pelo Decreto nº 5.378/2005), desenvolveu um conjunto de indicadores para avaliar a gestão pública. Dentre esses indicadores constam critérios de resultados. Um dos objetivos do Programa é mensurar a qualidade da gestão e a melhoria dos seus resultados, além de visar estimular as organizações públicas a implantar a gestão por resultados (BRASIL, 2005).

Da análise de todas essas reformas pela qual passou a administração pública brasileira, percebe-se que todas visavam uma melhoria nos processos e na prestação do serviço público. Ou seja, objetivavam a mudança do Estado patrimonialista e burocrático para um mais gerencial e orientado para o alcance de objetivos e metas bem definidos. Nota-se, também, que as reformas, mesmo que não tivessem obtido sucesso na implementação efetiva de seus ideais, conseguiram promover uma mudança de mentalidade do corpo gerencial do serviço público, promovendo um estilo de administração voltada para a consecução de resultados para sociedade.

Além da notória evolução da administração pública brasileira visando tornar a gestão mais eficiente e voltada para resultados, a doutrina também defende a gestão gerencial no serviço público, através de modelos de aferição dos custos e resultados.

Mauss assevera que:

[...] entende-se que a adoção de um modelo de gestão por resultados é perfeitamente legal, e até mesmo obrigatório, pois preconiza a eficiência (princípio constitucional), possibilita a verificação da economicidade do uso dos recursos públicos na execução de suas atividades (também princípio constitucional) e permite a demonstração do resultado econômico (preceituado na Lei Federal nº 4.320/64. (MAUSS, 2008, p.74)

No mesmo sentido, Slomski, ao tratar da eficiência e eficácia como pilares do uso dos recursos públicos, afirma:

[...] a eficácia está relacionada ao atingimento dos objetivos e das metas. Sua preocupação relaciona-se com os resultados esperados. Assim, não basta ser eficiente, consumir menos recursos para a produção de serviços/produtos para a sociedade, é preciso que esses serviços atendam à real demanda, àquilo que é esperado pela sociedade sob todos os aspectos, sejam eles ligados à tempestividade, à oportunidade ou à realidade. (SLOMSKI, 2005, p. 49)

Nota-se que tanto a doutrina como o novo modelo de gestão pública estão alinhadas no sentido de que a administração pública brasileira deve ser mais eficiente e estar inteiramente voltada para a boa prestação dos serviços públicos, devendo-se focalizar o alcance dos resultados que foram planejados.

A sociedade não tolera mais desperdício de recursos públicos e a ineficiência da prestação dos serviços. Desse modo, o gestor público não deve apenas gastar o dinheiro público no que determina a legislação, ele também tem que conseguir atingir os resultados esperados pela sociedade, caso contrário o investimento público não estará retornando em benefícios para a sociedade.

### **3.2 Decorrências das reformas administrativas e do novo modelo de gestão pública**

As reformas administrativas pelas quais passou a administração pública brasileira, além de introduzir uma nova mentalidade de gestão nos servidores ocupantes de cargos gerenciais, acarretaram uma série de mudanças na legislação. Essas transformações

introduziram novas normas e adequaram algumas já existentes para as demandas decorrentes do modelo de administração gerencial.

Em 1964, época em que se iniciaram, com mais afinco, as discussões acerca da necessidade de tornar a administração pública mais gerencial, foi editada a Lei nº 4.320/64, a qual estabeleceu normas gerais de direito financeiro e controle dos orçamentos, que previu o seguinte (BRASIL, 1964):

Os orçamentos deveriam conter um programa anual de trabalho, em termos de realização de obras e de prestação de serviços;  
 Os programas deveriam estar correlacionados a metas objetivas em termos de realização de obras e prestação de serviços;  
 O controle da execução orçamentária deveria compreender, além da legalidade dos atos, o cumprimento do programa de trabalho em termos monetários e de realização de obras e prestação de serviços;  
 O controle deveria ser verificado em unidades de medida previamente estabelecidas para cada atividade;  
 Os serviços de contabilidade deveriam ser organizados com o fim de determinar os custos dos serviços industriais;  
 Os serviços públicos industriais teriam que manter contabilidade especial para determinação dos resultados. (BRASIL, 1964)

Nota-se que a referida norma previu alguns mecanismos de aferição de resultados e custos, superando a idéia arraigada na administração burocrática de enfatizar os meios.

Outro importante instrumento normativo da década de 60 foi o Decreto Lei nº 200/67 que, como já visto anteriormente, previu, dentre outros aspectos, que a administração pública deveria estar pautada pelos princípios do planejamento e controle. Ademais, o referido Decreto também estabeleceu que deveria haver um acompanhamento dos custos globais dos programas e projetos governamentais, objetivando uma prestação econômica dos serviços e a eficiência administrativa (BRASIL, 1967).

Wahrlich (1974), ao analisar o processo de reformas ocorridas no Brasil, no período de 1930 a 1970, concluiu que a reforma introduzida pelo Decreto Lei nº 200/67 propiciou uma mudança de foco, passando a concentrar-se nos objetivos, programas e projetos, além de preocupar-se menos com os controles meramente formais. Segundo a referida autora:

[...] De início, a reforma concentrava-se nos meios; hoje parece possuir uma orientação teleológica, isto é, os objetivos a atingir e os programas e projetos em que se desdobra condicionam o emprego de regras, métodos e normas da administração, outrora gerais e de aplicação uniforme. Como consequência dessa nova tendência à flexibilidade administrativa, ao o tratamento diferenciado dos problemas administrativos em função das prioridades

definidas e das peculiaridades de cada programa, a burocracia tende a assumir a feição de um sistema aberto, mais sensível que no passado à sua permanente articulação com os demais sistemas do sistema maior em que se enquadra, mais disposta a uma atitude, a um comportamento voltado para a prestação de serviços e, portanto, menos preocupada com a ênfase do controle, tantas vezes meramente formal, que a caracterizava até bem pouco tempo. [...] (WAHRLICH, 1974, p. 71)

Percebe-se que, com a reforma administrativa produzida pelo Decreto Lei nº 200/67, houve avanços no direcionamento do sistema de controle, não havendo mais tanto enfoque no aspecto meramente formal. O foco principal passa a ser a prestação dos serviços e a implementação dos objetivos e programas governamentais.

No aspecto fiscal, também não foram poucas as tentativas de reformas administrativas, mas a que trouxe maior impacto para as contas públicas surgiu com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000). A mencionada norma estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. De acordo com o § 1º, art. 1º:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

A LRF estava pautada em quatro pilares fundamentais: Planejamento, equilíbrio das contas públicas, controle, responsabilidade e transparência. Ela visava equilibrar o aspecto fiscal das contas públicas e proporcionar condições econômicas razoáveis para a implementação das políticas públicas.

O advento da LRF foi decorrente dos propósitos estabelecidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, instituído durante o Governo de FHC, que tinha como um dos objetivos o equilíbrio da situação fiscal do Estado (MARE, 2005).

Também como decorrência das diversas transformações ocorridas no setor público em virtude das várias reformas administrativas, o sistema orçamentário passou por modificações. O orçamento brasileiro transformou-se de um modelo tradicional para o programático ou por resultados. Isto significou a mudança do foco do orçamento para os fins em detrimento dos meios. A lei orçamentária anual deixou de apenas prever receitas e despesas para abranger

programas e projetos, integrando aspectos financeiros com planejamento e, inclusive, resultados.

De acordo com Giacomoni (2012), a função principal do orçamento tradicional era o controle político. Ou seja, o Poder Legislativo serviria como órgão responsável por aprovar e controlar as despesas efetuadas pelo Poder Executivo.

É importante ressaltar que quando surgiu, o orçamento tradicional representou uma importante conquista, principalmente pela possibilidade de se controlar os gastos públicos e como instrumento de transparência. Contudo, com as diversas transformações ocorridas na administração pública não era suficiente apenas controlar os gastos realizados pelo Poder Público. Tornava-se premente saber como a administração estava investindo e quais os resultados advindos desses gastos.

Para Giacomoni (2012), a função principal do orçamento moderno passa do controle político para instrumento de administração. Nesse tipo de orçamento há uma forte integração com o planejamento governamental. Isto significa que o orçamento deve necessariamente estar direcionado para o alcance das metas e objetivos estabelecidos no planejamento público.

Percebe-se que com a transformação do orçamento tradicional para o moderno, o foco muda de direção e os fins passam a ter mais importância. Afinal, todos os gastos públicos devem ter por fim o alcance de um objetivo ou meta governamental que devem estar alinhados com os interesses sociais. Nesse contexto, os resultados alcançados ganham evidência, sendo tão importantes quanto o controle das despesas.

Ao comentar a definição clássica de orçamento programa proposta para o *performance budget* americano, Giacomoni assevera:

[...] Estão nessa definição os elementos essenciais do Orçamento-programa:

- a) os *objetivos* e *propósitos* perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- b) os *programas*, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;
- c) os *custos* dos programas medidos por meio da identificação dos meios ou *insumos* (pessoal, material, equipamentos, serviços, etc.) necessários para a obtenção dos resultados; e
- d) *medidas de desempenho* com a finalidade de medir realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

(GIACOMONI, 2012, p. 163, grifo do autor)

Percebe-se que, ao comentar sobre o novo conceito de orçamento, Giacomoni (2012) menciona a importância de se estabelecer medidas de desempenho adequadas com a finalidade de medir as realizações do Poder Público. Isto demonstra a importância de serem



adotados indicadores de desempenho capazes de aferir se os investimentos públicos previstos nos orçamentos estão efetivamente alcançando os resultados estabelecidos no planejamento.

Por fim, Giacomoni (2012) apresenta um quadro 1 onde estão evidenciadas as diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento por resultados.

**Quadro 1** - Diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento por resultados

1. Ponto de partida	Orçamento do ano anterior é tomado como base de referência para o novo orçamento	Preço do governo: quanto os cidadãos estão dispostos a gastar pelos serviços públicos
2. Foco	Aumentos e reduções na base de referência	Comprar resultados que são importantes para os cidadãos em relação às ofertas de concorrentes
3. Adição	Aumentos automáticos criam a nova base	Como não há base, não há adições e subtrações
4. Subtração	“cortes” na nova base	
5. Submissão	Justificação para as necessidades e custos, além de extras	Oferta de entrega de resultados pelo preço estabelecido
6. Incentivos	Acumular custos e fazer cortes duros	Produzir, pelo preço estabelecido, os resultados que realmente importam
7. Função dos técnicos	Encontrar custos ocultos e desnecessários	Validar as ofertas ou encontrar melhores escolhas
8. Função dos legisladores	Optar por cortar serviços ou aumentar os impostos e ser acusado por culpar outra pessoa	Escolher as melhores ofertas, para obter o máximo de resultados para os cidadãos ao preço que eles vão pagar
9. Debate	O que cortar e o que taxar	Como obter resultados ainda melhores

**Fonte:** Giacomoni (2012, p. 204)

Conforme demonstrado, as mudanças na administração pública também acarretaram transformações no sistema orçamentário, direcionando-o para obtenção de resultados e implantação dos programas de governo.

De todas as decorrências das reformas administrativas, uma das mais importantes resultou na alteração da Constituição Federal, através da Emenda Constitucional (EC) nº 19. Instituída em 1998, a referida Emenda, também conhecida como Emenda da Reforma Administrativa, implementou a reforma do Estado Brasileiro.

As modificações introduzidas pela EC 19/98 estavam relacionadas com o regime de remuneração dos agentes públicos, estabilidade do funcionalismo e a administração gerencial da administração pública (BRASIL, 1998c). A partir dessa Emenda, o gestor público não deve apenas observar princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade, mas também deve atentar para a eficiência de seus atos, conforme expressa previsão do art. 37 da CF/88 que foi modificado pela EC 19/98, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1998c)

Assim, não basta o ato administrativo atender aos requisitos legais, ser imparcial e torna-se público, é preciso que ele também seja eficiente.

A introdução do princípio constitucional da eficiência foi um dos principais legados da reforma administrativa promovida no Governo de FHC. Esse princípio veio legitimar a teoria defendida pelos reformistas no sentido de transformar a administração pública burocrática em gerencial.

No campo específico da educação, surgiu um importante instrumento de planejamento do sistema educacional: O Plano Nacional de Educação - PNE. Baseado em alguns princípios fundamentais, como a erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho e a promoção humana, científica e tecnológica do país, o PNE apresenta as principais diretrizes, prioridades, metas e estratégias para o setor educacional (BRASIL, 2001b).

O Plano Nacional da Educação confirmou a necessidade da gestão pública ser direcionada para resultados. Não basta apenas dispor de recursos financeiros, é preciso que os gestores públicos estejam comprometidos com o alcance de objetivos e metas previstos no PNE.

De todo exposto, pode-se perceber que as decorrências das reformas administrativas acarretaram modificações substanciais na legislação brasileira e no modelo gerencial adotado na administração pública. Todas essas reformas e transformações no modelo gerencial

demandam um novo modelo de avaliar e controlar a gestão pública. Mas, não são apenas essas as mudanças que forçam o sistema de controle, exercido pelos Tribunais de Contas, a evoluir. Algumas transformações ocorridas no âmbito do Poder Judiciário e no Legislativo, a exemplo das normas programáticas e dos projetos de leis de responsabilidade educacional, também exigem modificações na forma de avaliação da gestão pública. Passaremos a analisar as transformações que ocorreram nesses dois Poderes da República que demandam uma reavaliação do sistema de controle do gasto público.

### **3.3 Mudanças no Poder Judiciário e as normas programáticas**

A legislação brasileira, e especificamente as normas relativas ao sistema educacional, é bastante vasta, impondo ao Poder Público uma série de regras a serem seguidas, bem como delimitação de sua ação, através de diretrizes, objetivos e metas. É sabido que o Estado não dispõe de recursos físicos, humanos e financeiros ilimitados. Existem outros campos de atuação, além da educação, igualmente importantes, em que o Estado tem que se fazer presente com a efetiva implantação de políticas públicas garantidoras dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Com o surgimento da Constituição Federal de 1988, os direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais, foram consideravelmente ampliados. Consequentemente, os custos do Estado para assegurar o efetivo cumprimento dos direitos assegurados na CF/88 também cresceram. Nesse sentido, alguns entes federativos, principalmente os com maiores dificuldades fiscais, não conseguiram implantar políticas públicas que assegurassem os novos direitos constitucionais. Em razão disso, alguns gestores passaram a alegar a impossibilidade econômica de se efetivar todos os direitos sociais, inclusive os relativos à educação.

Além dessa dimensão econômica, outro problema enfrentado para implantação dos direitos sociais é o fato de algumas das normas constitucionais regulamentadoras desses direitos serem de eficácia limitada e/ou indicarem um programa de governo. As normas de eficácia limitada dependem de leis infraconstitucionais para produzirem seus plenos efeitos. Por exemplo, podemos citar o dispositivo constitucional estampado no art. 206, inciso VIII, “[...] que prevê a instituição através de lei do piso nacional do magistério [...]” (BRASIL, 1988). Ou seja, a CF/88 determina o direito ao piso nacional, no entanto, esse direito somente pode ser efetivamente exercido com o advento da lei prevista na norma constitucional.

As normas programáticas indicam um direcionamento da ação estatal, ou seja, possuem conteúdo indicativo de um programa/objetivo a ser almejado pelo Estado.

Carvalho (2008), ao tratar das classificações das normas, afirma:

[...] observe-se, no entanto, que as normas programáticas determinam um princípio, uma tarefa, um fim ou um objetivo a atingir, cuja realização depende da liberdade de escolha dos meios convenientes e razoavelmente adequados. As normas programáticas, portanto, possuem condições gerais, mas não totais de aplicabilidade. (CARVALHO, 2008, p. 292)

Em razão disso, essas normas dispõem de grande abstração, o que leva alguns a considerá-las normas sem caráter obrigatório. Em função desse entendimento, essas regras possuem pouca efetividade. O próprio Poder Judiciário, historicamente, adotou entendimento no sentido de que não lhe compete penalizar ou obrigar o Poder Executivo a implementar normas de caráter programático (STF, 2008).

Especificamente no tocante à educação, nota-se que a Constituição instituiu uma série de regras, dentre elas, algumas dependiam, e ainda dependem, da ação do Poder Executivo para tornar efetivo o direito de vários cidadãos. Como exemplo, podemos mencionar a erradicação do analfabetismo (art. 214, I, CF/88) e a obrigatoriedade de oferecimento de educação básica gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada ainda a oferta gratuita para todos que não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 1988).

Conforme visto, as normas programáticas diferenciam-se das demais regras em virtude delas dependerem de uma ação positiva do Estado. Ademais, o Poder Judiciário, historicamente, entendeu que não lhe compete interferir na órbita do Poder Executivo penalizando-o ou obrigando-o a cumprir as normas programáticas. Adicione-se a isso, o fato de algumas normas, especificamente no campo educacional, serem de eficácia limitada, ou seja, dependem de outra regra emanada do Poder Legislativo, a fim de possuírem aplicação prática.

Em virtude dessa situação, vários direitos consagrados na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional não podem ser exercidos pela sociedade, especialmente os direitos sociais como a educação e saúde. Do mesmo modo, alguns objetivos e metas previstos na legislação também não são cumpridos em virtude da ausência de punição e cobrança dos responsáveis pela sua implementação. Portanto, em razão da ausência de cobrança e penalização dos gestores públicos o Estado permaneceu e permanece omissa, afrontando expressamente a vontade do Poder Constituinte e de toda sociedade.

A fim de ilustrar o histórico descaso dos gestores públicos acerca do cumprimento das normas programáticas, especificamente no setor da educação, demonstraremos a situação do cumprimento de algumas normas programáticas relacionadas à educação nos municípios do Estado da Paraíba.

A Constituição Federal de 1988 determina como um dos objetivos do Plano Nacional da Educação a integração das ações do Poder Público com vistas à erradicação do analfabetismo (BRASIL, 1988). Percebe-se que desde 1988 a CF/88 estabeleceu uma diretriz para a ação estatal no campo da educação, qual seja: a erradicação do analfabetismo. Em que pese essa diretriz constitucional, no ano 2000, ou seja, 12 (doze) anos após a CF/88, os municípios paraibanos apresentavam índices de analfabetismo bastante elevados, conforme tabela a seguir:

**Tabela 1** - Taxa de analfabetismo para pessoas com 18 anos de idade ou mais (ano 2000)

% analfabetos	Qtd. Municípios	% Municípios
0 a 10	0	0
10 a 20	3	1,35
20 a 30	19	8,52
30 a 40	88	39,46
40 a 50	90	40,36
Acima de 50	23	10,31

**Fonte:**IDGPB

Conforme se verifica, os municípios paraibanos apresentavam no ano 2000 índices elevadíssimos de analfabetismo na população acima de 18 anos, reflexo da omissão estatal nos 12 anos subsequentes a CF/88. Nota-se que mais da metade dos 223 municípios paraibanos (50,67%) possuíam mais de 40% da população com idade acima de 18 anos analfabeta. Em 10,31% desses municípios, mais da metade da população acima de 18 anos era analfabeta.

Passados dez anos de investimentos na educação, em 2010, as taxas de analfabetismo, apesar de terem reduzido, permaneceram elevadas, conforme quadro a seguir:

**Tabela 2** - Taxa de analfabetismo para pessoas com 18 anos de idade ou mais (ano 2010)

% analfabetos	Qtd. Municípios	% Municípios
0 a 10	1	0,45
10 a 20	10	4,48
20 a 30	86	38,57
30 a 40	101	45,29
40 a 50	25	11,21
Acima de 50	0	0,00

**Fonte:** IDGPB

Observa-se que, depois de 22 anos da promulgação da CF/88, e após determinação expressa como diretriz governamental no setor educacional a erradicação do analfabetismo, 56,50% dos municípios paraibanos apresentavam pelo menos 30% da população com mais de 18 anos analfabeta.

Em alguns municípios<sup>1</sup>, após dez anos de investimento de recursos públicos as taxas de analfabetismo aumentaram. Este fato corrobora com o entendimento acerca da omissão estatal no tocante às normas programáticas e denota a falta de empenho quanto ao atendimento das diretrizes, objetivos e metas previstas na CF/88 e demais normas que regulam a educação.

Outro indicador capaz de refletir a omissão governamental com relação às normas programáticas é a taxa de atendimento escolar. Isto é, o percentual de pessoas dos municípios paraibanos, com idade entre 4 a 17 anos, que são atendidas pelo sistema escolar, independentemente da série, da modalidade (regular ou especial) e da rede de ensino (pública ou privada).

Segundo o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001b), as políticas públicas de acesso e permanência no sistema escolar são de fundamental importância para a erradicação do analfabetismo. No entanto, percebe-se, conforme tabelas a seguir, que ainda existem muitas pessoas não atendidas pelo sistema educacional.

---

<sup>1</sup> Municípios de Parari, São José de Espinharas e São Domingos.

**Tabela 3** - Taxa de atendimento escolar para pessoas entre 4 a 17 anos de idade (ano 2000)

% pessoas atendidas	Qtd. Municípios	% Municípios
70 a 75	6	2,69
75 a 80	40	17,94
80 a 85	102	45,74
85 a 90	64	28,70
90 a 95	11	4,93
Acima de 95	0	0,00

**Fonte:** IDGPB

Percebe-se que 20,63% dos municípios paraibanos possuem entre 20% a 30% da população com idade entre 4 e 17 fora do sistema de ensino. Por outro lado, nenhum município possui mais 95% da população entre 4 e 17 anos matriculada na rede escolar. Após 10 anos, no exercício de 2010, as taxas de pessoas não atendidas pelo sistema de ensino permaneceram elevadas, em que pese terem reduzido, de modo geral, em relação ao ano 2000.

**Tabela 4** - Taxa de atendimento escolar para pessoas entre 4 a 17 anos de idade (ano 2010)

% pessoas atendidas	Qtd. Municípios	% Municípios
70 a 75	0	0,00
75 a 80	0	0,00
80 a 85	3	1,35
85 a 90	39	17,49
90 a 95	166	74,44
Acima de 95	15	6,73

**Fonte:** IDGPB

Observa-se que houve uma melhora geral na taxa de atendimento escolar, porém também foi constatado que em alguns municípios<sup>2</sup> o percentual de atendimento reduziu. Ou seja, após 10 anos de investimentos na educação, a população atendida pelo sistema de ensino diminuiu percentualmente. Isso, mais uma vez demonstra a omissão do Estado acerca das normas programáticas, descumprindo disposições constitucionais expressas como o direito de todos a educação (art. 205), o dever do Estado de oferecer educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade (art. 208, I) e a universalização do ensino (art. 211, §4º).

Além disso, o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001b) “[...] determinou, como objetivo e meta do Poder Público, a universalização e atendimento de toda clientela do ensino

<sup>2</sup> Municípios de Santa Inês, Ibiara, Alcantil, Ouro Velho e São João do Cariri.

fundamental até 2006.” Por fim, é importante ressaltar que o PNE esclareceu que o direito à educação, especificamente ao ensino fundamental, não se refere apenas à matrícula, mas também ao ensino de qualidade até a sua conclusão.

Conforme verificado, os índices da taxa de atendimento escolar para pessoas entre 7 a 14 anos e a taxa de analfabetismo para pessoas com mais de 18 anos evidenciam a omissão estatal acerca do cumprimento das normas programáticas. Porém, esses índices podem ser influenciados por outras variáveis independentes da ação do gestor. Em razão da existência de fatores alheios às atitudes do gestor que alteram os resultados dos índices, pode-se inferir, em algumas situações, que os indicadores não refletem completamente o esforço do gestor na implantação das normas programáticas de erradicação do analfabetismo e acesso e permanência na escola.

Contudo, percebe-se que mesmo normas programáticas que dependem exclusivamente da ação do gestor também não estão sendo cumpridas nos municípios paraibanos. Como exemplo, podemos citar o índice que reflete o percentual de escolas sem laboratório de informática. Este indicador avalia a quantidade de escolas do município que não possuem laboratório de informática, em termos percentuais (TCEPB, 2012). Este índice torna-se relevante para aferir o que determina o Plano Nacional de Educação no tocante à infraestrutura escolar. Consoante o PNE (BRASIL, 2001b), uma das metas previstas para o ensino fundamental era que todas as escolas, ao final de 2010, possuísem um padrão mínimo de infraestrutura que abarcasse, dentre outros aspectos, espaço adequado, iluminação, instalações sanitárias, biblioteca, serviço de merenda e informática e equipamento multimídia para ensino. Observa-se que dentre os critérios de padrão mínimo de infraestrutura está a existência de laboratório de informática para ensino. O indicador que reflete bem esse critério é o percentual de escolas do município que não possuem laboratório de informática. Este indicador demonstra o seguinte:

**Tabela 5** – Percentual de escolas que não possuem laboratório de informática (2011)

% escolas sem laboratório de informática	Qtd de municípios	% municípios
0-20	10	4,50%
20-40	11	4,95%
40-60	23	10,36%
60-80	43	19,37%
80-100	135	60,81%

**Fonte:** IDGPB



Percebe-se que, ao final do exercício de 2011, apenas 4,50% dos municípios paraibanos possuem laboratórios de informática em pelo menos 80% de suas escolas. Ao contrário, a grande maioria dos municípios (60,81%) não possuem laboratório de informática (entre 80% e 100% de escolas sem laboratório de informática). Um dado ainda mais alarmante é que desses 60,81% (135 municípios), 31,11%, ou 42 municípios, não possuem laboratório de informática em nenhuma escola da rede de ensino.

Ao analisar o quadro acima, duas observações merecem destaque. A primeira é que após dez anos do PNE determinando que todas as escolas deveriam possuir laboratório de informática, observa-se que apenas 6 municípios<sup>3</sup> dos 223 possuem laboratório de informática em todas as suas escolas. Ou seja, a grande maioria dos gestores não cumpriram as determinações do PNE.

Outro aspecto relevante é que essa norma programática estabelecida no PNE só depende da ação do gestor público, não existindo outra variável relevante que possa influenciá-la. Este fato demonstra, mais uma vez, a omissão estatal em cumprir as normas programáticas a fim de assegurar o preceito constitucional do dever do Estado perante a educação e garantir a toda a sociedade o efetivo cumprimento dos seus direitos.

Do exposto, observa-se que as normas programáticas, devido à necessidade de uma ação positiva do Estado e do entendimento histórico do Poder Judiciário de que não lhe compete obrigar o Poder Executivo a implementá-las, estão sendo ignoradas pelos gestores públicos, prejudicando toda a sociedade que deixa de ter um direito que lhe é assegurado devido a omissão estatal. A fim de transformar essa situação, é imprescindível que os órgãos de controle, responsáveis pela avaliação da gestão pública, passem a analisar o cumprimento dessas normas, atendendo a grande demanda social quanto à efetiva garantia de seus direitos, especialmente dos direitos da educação.

Aliás, atendendo ao grande anseio da sociedade para terem seus direitos garantidos e não ficarem esperando eternamente pelo Poder Público, o Poder Judiciário mudou seu entendimento acerca das normas programáticas. Segundo entendimento mais recente, apesar das normas programáticas indicarem caminhos a serem seguidos pelo Poder Público, não se pode entendê-las como se fossem regras desprovidas de normatividade, especialmente quando se trata de direito social (educação) em que a Constituição Federal determina que esses direitos possuem aplicação imediata (art. 5º §1º). Admitir-se entendimento contrário seria o mesmo que transformar as normas constitucionais relativas aos direitos sociais em mera

---

<sup>3</sup> Amparo, Bom sucesso, Cabaceiras, Coxixola, São Miguel de Taipu e Zabelê.

promessa constitucional e eximir o Estado de suas responsabilidades. Sem mencionar que marginalizar esses direitos teria como consequência a exclusão de direitos essenciais para sociedade, os quais foram fruto de histórica luta para sua consecução.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF, 2011), baseando-se nos argumentos supramencionados, determinou a obrigatoriedade do Município de São Paulo de matricular crianças de até 5 anos de idade em unidades de ensino infantil próximas de suas residências ou do endereço de trabalho dos responsáveis legais, sob pena de multa diária. O teor da decisão foi o seguinte:

[...] A Cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra superável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. [...] A noção de ‘mínimo existencial’, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (artigo XXV). (ARE 639.337-AgR, Rel Min. Celso de Mello, j. 23.08.2011, 2º Turma, DJE de 15.09.2011) (STF, 2011).

Observa-se que o STF invoca a garantia constitucional do mínimo existencial, o postulado da dignidade da pessoa humana e o direito à proteção integral da criança e do adolescente como forma de garantir que o Estado assegure a todos o direito à educação. Inclusive, no caso em apreço, o Supremo, além de obrigar que o Poder Executivo matriculasse as crianças que estavam sem acesso à educação, estabeleceu penalidade de multa pelo seu descumprimento.

Nota-se, portanto, que ocorreu importante evolução no pensamento do STF acerca das normas programáticas. Com isso, a Corte Suprema sinalizou aos gestores públicos que eles têm responsabilidade pela efetiva implantação das diretrizes e políticas públicas previstas na CF/88 e que não se tolera mais a omissão estatal.

No mesmo sentido, Carvalho (2008), adotando uma contraponto à doutrina tradicional que considera que algumas normas constitucionais não são dotadas de exigibilidade imediata, assevera:

Há uma tomada de consciência no sentido de que as normas programáticas não são implementadas por força de decisões essencialmente políticas. Se é certo que se reconhece o direito à discricionariedade administrativa, bem como a conveniência e oportunidade de praticar determinados atos, não se pode tolerar o abuso de direito que se tem instalado na atividade desempenhada pelos responsáveis por implementar as chamadas normas programáticas. (CARVALHO, 2008, p 297)

Esse novo entendimento possibilita aos Órgãos de Controle da atividade administrativa a fiscalização e avaliação das normas programáticas previstas na Constituição e na legislação infraconstitucional. É importante que os Tribunais de Contas verifiquem se os gestores públicos estão agindo positivamente no sentido de garantir à sociedade o pleno exercício dos direitos emanados da CF/88. Mais além disso, as Cortes de Contas devem verificar se os objetivos e metas definidos pelo legislador, especialmente no campo educacional, estão efetivamente sendo cumpridos ou se o direcionamento dos recursos públicos estão sendo aplicados em sentido oposto.

Desse modo, é imprescindível que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba amplie o alcance de sua avaliação no setor educacional, não abrangendo apenas aspectos formais, mas também o cumprimento de objetivos e metas. Esta ampliação da avaliação exercida pelos Tribunais de Contas está em consonância com o novo posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF, 2011) e com o modelo de administração pública gerencial voltada para resultados. Além do mais, o Poder Legislativo também vem evoluindo no sentido de editar leis que responsabilizem os gestores públicos quanto ao cumprimento dos objetivos e metas previstos para o setor educacional, conforme veremos a seguir.

### **3.4 Mudanças no Poder Legislativo e as leis de responsabilidade educacional**

A ideia de maior cobrança pelo cumprimento das normas programáticas, dos objetivos e metas estabelecidos para o gestor público também vem ganhando espaço no âmbito do Poder Legislativo, especialmente no setor educacional com a proposição de vários Projetos de

Lei visando à responsabilização dos gestores públicos pelo descumprimento de objetivos e metas da educação.

Existem vários Projetos de Lei de responsabilidade educacional tramitando no Congresso Nacional. A ideia geral desses projetos é responsabilizar os gestores públicos pelos resultados no setor educacional. Dentre os Projetos de Lei tramitando, destacam-se:

1. Projeto de Lei nº 7.420/2006 – Professora Raquel Teixeira PSDB/GO. Este projeto prevê vários critérios de aferição da qualidade do ensino, a qual será periodicamente mensurada, não podendo haver redução da qualidade. Caso ocorra, o gestor deve adotar uma série de medidas, inclusive com mais investimentos. O descumprimento das regras emanadas enseja crime de responsabilidade, infração político-administrativa e ato de improbidade administrativa. O objetivo principal do projeto é elevar o padrão de qualidade do ensino e definir responsabilidades aos gestores públicos (BRASIL, 2006).
2. Projeto de Lei nº 8.039/2010 – Ministério da Educação – Min. Fernando Haddad e outros. O referido projeto acrescenta uma nova modalidade de ação civil pública fundada na responsabilidade educacional, visando à determinação de uma obrigação de fazer ou não fazer do gestor público com fins de melhorar a qualidade da educação. A ação tem como objeto o cumprimento das obrigações constitucionais e legais relativas à educação básica. Porém, o Projeto exclui de responsabilidade os gestores públicos que não cumprirem metas de qualidade aferidas por instituto oficial de avaliação educacional (BRASIL, 2010a).
3. Projeto de Lei nº 2.620/2007 – Raul Henry. O mencionado Projeto estabelece um dispositivo semelhante ao da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual prevê um mecanismo de controle de gastos a estados e municípios quando as despesas ultrapassem determinado limite. O texto do Projeto prevê que se os governantes ao final dos mandatos deixarem a cidade ou estado com IDEB (índice oficial que mede a qualidade do Ensino básico) menor do que o resultado obtido pelo antecessor ficarão inelegíveis por quatro anos (BRASIL, 2007a).
4. Projeto de Lei nº 4.886/2009 - Lincoln Portela - PR/MG. Estabelece padrão mínimo de qualidade para o ensino básico, abrangendo aspectos de disponibilidade de pessoal docente, localização e infraestrutura dos estabelecimentos de ensino, material didático, etc. Porém a ausência de cumprimento dos padrões mínimos penaliza o município e não o gestor (BRASIL, 2009).
5. Projeto de Lei nº 1.680/2007 – Lelo Coimbra – PMDB/ES. Este projeto dispõe sobre o dever do Estado perante a educação, a garantia de um padrão mínimo de qualidade e a responsabilização dos gestores públicos. O projeto prevê que o poder público deve alcançar resultados mínimos de desempenho, sob pena de ser obrigado a investir recursos adicionais nos pontos deficientes. Além disso, caso ocorra descumprimento das regras estabelecidas o gestor público está sujeito à crime de responsabilidade,

infração político-administrativa e ato de improbidade administrativa (BRASIL, 2007c).

Da análise dos referidos projetos de lei, observa-se que todos possuem um eixo central que se relaciona com a definição de regras mais claras e objetivas quanto a critérios de qualidade de ensino e desempenho dos alunos, além de prevê, expressamente, a responsabilização dos gestores públicos pelo descumprimento de suas diretrizes e pelo mau desempenho no campo educacional.

Apesar de se tratar apenas de Projetos, percebe-se um movimento, que não envolve apenas o Poder Legislativo, mas toda a sociedade, em torno de efetivar os direitos e garantias constitucionais e legais no setor educacional.

A sociedade está tornando-se cada vez mais exigente na implementação das políticas públicas educacionais e na melhora do padrão de ensino. Não se vislumbra, atualmente, espaço para alegações de que o Poder Público não dispõe de recursos financeiros para efetivar todos os direitos e garantias assegurados aos cidadãos. Além disso, não se tolera mais a omissão estatal acerca da implementação das normas de eficácia limitada e das normas programáticas. Conforme verificado, especificamente nos municípios paraibanos, há décadas existe a omissão estatal em assegurar os direitos no campo educacional, ocasionando enormes prejuízos sociais para toda sociedade e, em alguns casos, observou-se verdadeiro retrocesso social.

Observa-se, ainda, que há um movimento social que começa a adentrar no Poder Legislativo despertando-o para a necessidade de estabelecimento de regras mais objetivas e claras no setor educacional com o intuito de assegurar a todos o efetivo direito à educação de qualidade. Além disso, percebe-se, também, um avanço no sentido de maior responsabilização dos gestores públicos pelos resultados no setor educacional.

Todos esses fatos são fundamentais para que os Órgãos de Controle comecem a adotar mecanismos de avaliação das gestões públicas mais eficientes, que englobem os objetivos e metas estabelecidos, qualidade educacional e resultados. Portanto, nota-se que são vários os fatores que pressionam o sistema de controle a se modernizar, ampliando seus critérios de análises e englobando outros aspectos fundamentais para uma melhor avaliação das administrações públicas.

### 3.5 Necessidade de transformações no sistema de controle

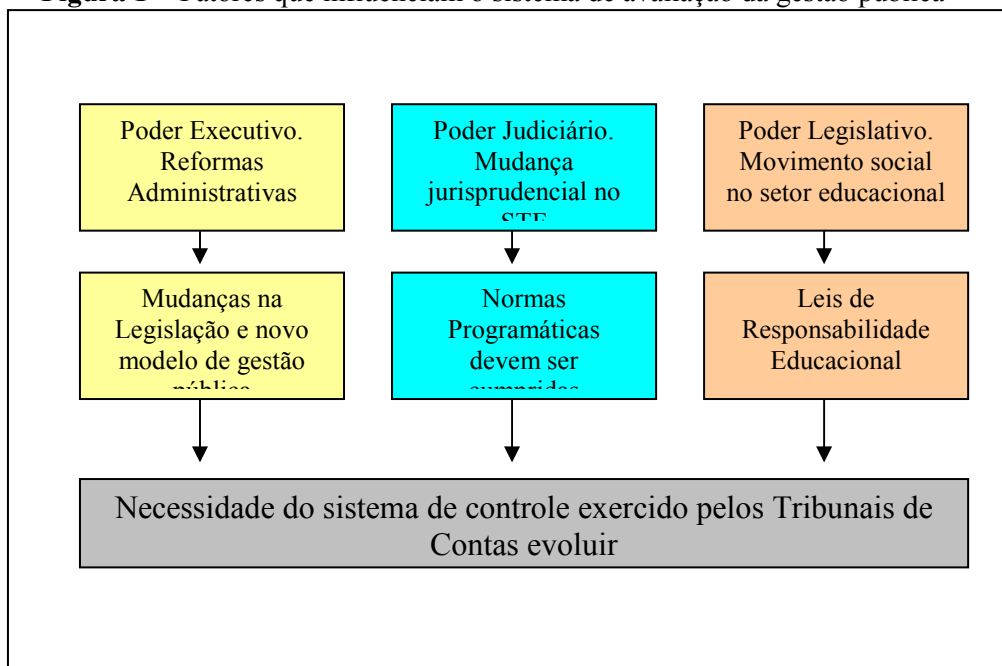
Conforme verificado, observou-se que a administração pública passou, e vem passando, por diversas reformas a fim de torná-la mais eficiente, mais gerencial. A melhoria de seus processos de trabalho e o direcionamento da ação estatal para resultados são um dos principais objetivos pretendidos por essas reformas. Visa-se dotar o gestor de maior liberdade de atuação e, em contrapartida, cobrá-lo pelos resultados alcançados. Em decorrência dessas transformações, novos instrumentos normativos foram inseridos e/ou modificados, adaptando-se a esse novo modelo gerencial.

Entretanto, em que pese toda evolução do pensamento da administração pública e a adequação da legislação ao modelo gerencial, percebe-se que o ciclo de gerenciamento (planejamento, organização, direção e controle) não está em perfeita sintonia. Segundo Chiavenato (1979), constituem funções do administrador a previsão, organização, comando e controle. O autor menciona que essas funções devem estar em perfeita harmonia, sendo o controle a etapa responsável pelo fechamento do ciclo, indicando se as ações previstas foram executadas. Não adianta o administrador público realizar um bom planejamento da atividade administrativa, com indicação precisa dos objetivos e metas a serem alcançados, organizar os recursos necessários e direcioná-los na consecução dos objetivos, se a última etapa (controle) não conseguir aferir se os resultados estão sendo alcançados. Por isso, é indispensável que o sistema de controle esteja alinhado com o planejamento.

Essas transformações não se desenvolveram apenas no modelo de administração gerencial do Poder Executivo. No âmbito do Poder Judiciário ocorreu importante mudança jurisprudencial quanto às normas programáticas. O Supremo Tribunal Federal modificou seu entendimento e passou a entender que os administradores públicos devem agir a fim de implementar as normas programáticas, podendo, inclusive, haver punição pelo descumprimento dessas regras.

Também se observa o surgimento de pressões sociais no âmbito do Poder Legislativo para que este promova alterações na legislação educacional com o intuito de responsabilizar os gestores públicos pelos resultados no setor da educação.

Conforme demonstrado na figura a seguir, esses fatores exercem influência significativa na forma como a gestão pública deve ser avaliada, acarretando a necessidade de o sistema de controle da administração pública rever seus mecanismos de avaliação da gestão pública.

**Figura 1** - Fatores que influenciam o sistema de avaliação da gestão pública

**Fonte:** Elaboração própria.

Assim como o planejamento, o controle e a avaliação também são de suma importância para a gestão pública. A avaliação da gestão é um ciclo que não possui fim, pois a medida em que os resultados são mensurados, servirão de base para melhorar as políticas públicas e balizarão as novas metas e objetivos que comporão o novo planejamento governamental. Por fim, as metas e objetivos do novo planejamento passarão por nova avaliação e aferição dos resultados, fechando o ciclo.

A avaliação de desempenho baseada em indicadores de resultados permite identificar os objetivos alcançados, os pontos de melhoria das políticas públicas, além de possibilitar a análise comparativa entre órgãos da administração e evidenciar a evolução do desempenho da gestão. A avaliação da gestão também serve como forma de aprendizado organizacional, haja vista que os gestores conhecerão quais ações e políticas devem ser desenvolvidas para o alcance das necessidades da sociedade (MARBACK NETO, 2007).

A realidade da administração pública demonstra que os recursos são escassos e as demandas sociais são enormes. Dessa forma, a gestão por resultados e, conseqüentemente, a avaliação por indicadores de resultados, potencializa a ação estatal ao direcionar os recursos e os esforços das pessoas para os objetivos e metas.

Dessa forma, a avaliação da gestão, principalmente a avaliação externa realizada, no âmbito da administração pública, pelo Tribunal de Contas, deve evoluir para mensurar aspectos relacionados aos resultados e não apenas aferir procedimentos formais e burocráticos.

Com a evolução da administração burocrática para a gerencial, torna-se imprescindível que o sistema de controle também se transforme, passando a avaliar os resultados gerenciais e não aspectos burocráticos e de conformidade. Essa necessidade de avaliar resultados começa a surgir também no âmbito do Poder Legislativo e culmina em vários Projetos de Leis visando responsabilizar gestores que não alcancem os resultados desejados no setor da educação. Portanto, o controle exercido pelos Tribunais de Contas deve acompanhar essas transformações a fim de alinhar o planejamento e controle, ou seja, os objetivos e metas planejados devem ser mensurados, através de indicadores, pelo sistema de controle.

Para isso, é preciso que os Órgãos de Controle entendam o significado da avaliação e controle, bem como a sua importância. É necessário, também, que os aspectos a serem avaliados estejam bem definidos e claros e que sejam selecionados indicadores de desempenho capazes de aferir os objetivos e metas estabelecidos. Por fim, é importante que o sistema de controle, especialmente o controle exercido pelos Tribunais de Contas, entenda que a avaliação por resultados não deve servir apenas como meio de punição dos gestores públicos, mas principalmente como instrumento de auxílio da gestão (MARBACK NETO, 2007).

### **3.6 Avaliação e controle de desempenho na gestão pública**

A ciência da administração é relativamente nova, desenvolvendo-se com maior intensidade a partir da revolução industrial, com o surgimento da produção em massa e das grandes empresas industriais. Durante esse período, vários estudos e técnicas foram desenvolvidos visando melhorar a gestão e a eficiência das empresas. Pela primeira vez a administração passa a ser entendida como ciência, utilizando-se técnicas e métodos ao invés da improvisação e do empirismo (CHIAVENATO, 1979).

Dentro desse contexto foi que Fayol, um dos fundadores da Teoria Clássica da Administração, desenvolveu os cinco elementos da administração ou funções do administrador. De acordo com Chiavenato (1979), as cinco funções do administrador



estabelecidas por Fayol são: Prever, Organizar, Comandar, Coordenar e Controlar. Essas funções tornaram-se conhecidas como o processo administrativo. Ou seja, são atividades que o gestor exerce quando está administrando.

Stoner e Freeman (1985), ao discorrer sobre o processo de administração, esboçam uma definição da ciência da administração, onde abordam as etapas de planejar, organizar, liderar e controlar. Segundo esses autores:

A administração é o processo de planejar, organizar, liderar e controlar os esforços realizados pelos membros da organização e o uso de todos os outros recursos organizacionais para alcançar os objetivos estabelecidos. (STONER; FREEMAN, 1985, p. 5)

Percebe-se que as funções administrativas são essenciais para se bem administrar, devendo haver harmonia e inter-relacionamento a fim de se alcançar os objetivos pretendidos.

Dentre as funções administrativas do processo administrativo, a função de controle é a mais importante para fins do presente estudo, pois é a última etapa do processo e está relacionada com a verificação do desempenho, isto é, se o administrador conseguiu atingir os objetivos almejados. O controle visa justamente acompanhar a gestão com vistas a verificar se tudo ocorreu de acordo com as regras estabelecidas.

Stoner e Freeman (1985), ao tratar da função controle, asseveram:

[...] Finalmente, o administrador deve se certificar de que os atos dos membros da organização levam-na de fato em direção aos objetivos estabelecidos. Esta é a função de controlar, exercida pela administração e que envolve três elementos principais (1) estabelecer padrões de desempenho; (2) medir o desempenho atual; (3) comparar esse desempenho com os padrões estabelecidos; e (4) caso sejam detectados desvios, executar ações corretivas. Através da função controlar, o administrador mantém a organização no caminho escolhido [...]. (STONER; FREEMAN, 1985, p. 7).

Por sua vez, Chiavenato (1979), ao tratar do controle nas organizações, afirma:

O processo de controle atua no sentido de ajustar as operações a determinados padrões previamente estabelecidos e funciona de acordo com a informação que recebe. Essa informação permite a oportunidade de ação corretiva, que é a base do controle. O controle, portanto, deve ser definido de acordo com os resultados que se pretende obter a partir dos objetivos, planos, políticas, organogramas, procedimentos, etc. O controle envolve uma comparação com padrões previamente estabelecidos para permitir a tomada de ação corretiva quando um desvio inaceitável ocorre. (CHIAVENATO, 1979, p. 302).

Por fim, Robbins (2000) define controle como:

Controle é o processo de monitorar as atividades para garantir que estejam sendo realizadas conforme planejado e corrigir quaisquer desvios importantes. Os gerentes não podem saber se suas unidades estão desempenhando corretamente suas tarefas até que tenham avaliado quais atividades foram concluídas e comparado o desempenho real com o padrão desejado. (ROBBINS, 2000, p. 141).

Em que pese as definições de controle e de avaliação de desempenho acima terem sido apresentadas por autores que estudam e pesquisam a administração no setor privado, entende-se que esse conceito aplica-se ao campo da gestão pública, haja vista que a atividade de gerir é a mesma, mudando apenas os critérios de controle e avaliação, pois no setor público os fins são diferentes dos pretendidos pela iniciativa privada.

Justamente por essa razão (fins diferentes), o controle e avaliação no setor público tornam-se ainda mais importante, pois está intimamente ligado aos conceitos de Estado Democrático de Direito, Democracia e Prestação de Contas. É através do controle que se garante o bom uso dos recursos públicos garantindo o interesse social, mediante uma ação orientadora, corretiva e punitiva.

Lordêlo (2009), ao estudar o tema da avaliação no setor público, especificamente na educação, define a avaliação como:

[...] um processo de análise e acompanhamento da implementação de políticas, subsidiando seu planejamento desde o diagnóstico até seus resultados, buscando orientar as tomadas de decisões. Sua função é garantir a regulação constante dos rumos a seguir em função dos objetivos e metas traçados. (LORDÊLO, 2009, p.22)

Verifica-se nesse conceito aspectos importantes da gestão privada que podem ser aplicado ao setor público. Nota-se que é preciso haver um diagnóstico da situação atual, definição dos objetivos e metas a atingir e, por fim, o acompanhamento e avaliação com vistas a verificar os rumos seguidos e apoiar a tomada de decisão. Com relação a este último aspecto, mais uma vez fica evidente que o sistema de avaliação de desempenho é um importante instrumento de auxílio à gestão, na medida em que possibilita ao administrador uma melhor tomada de decisão.

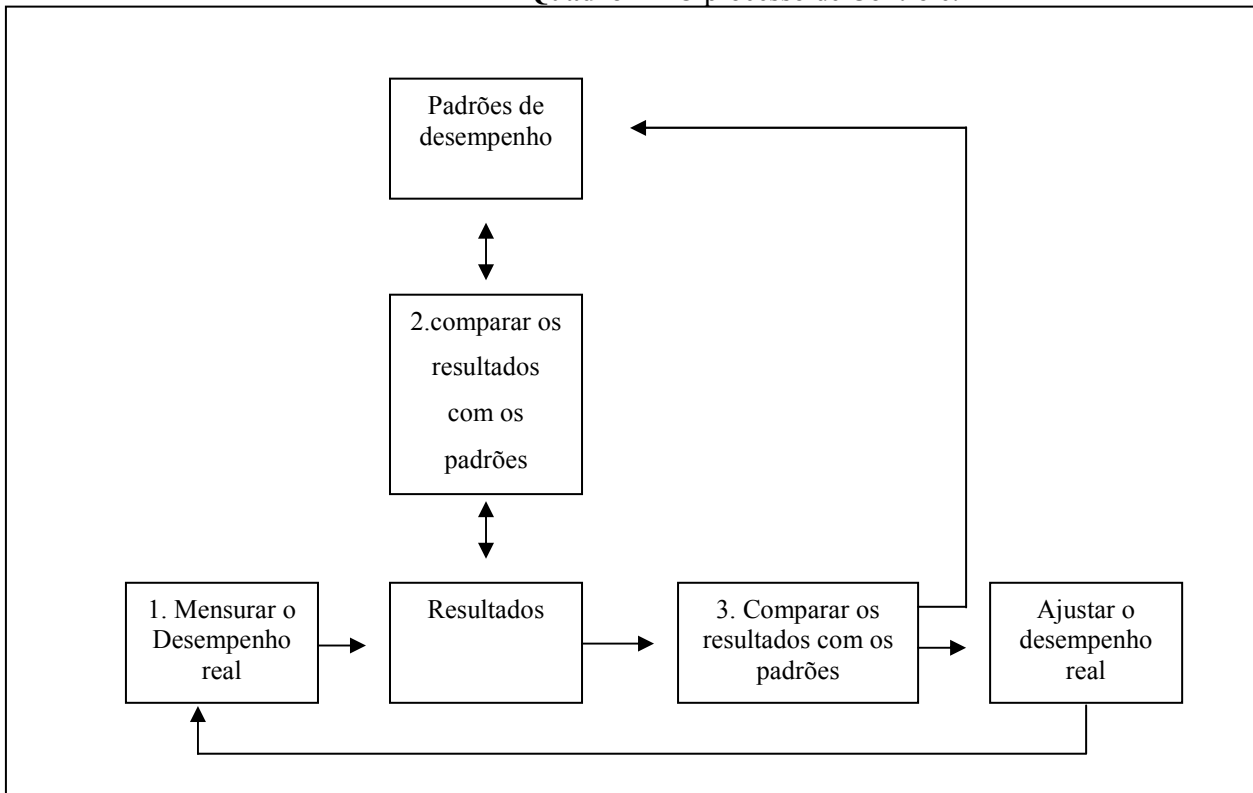
Portanto, pode-se concluir que o conceito de controle, seja no âmbito privado ou público, possui, basicamente, as mesmas características. Assim, o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas não se afasta do conceito aplicável a esfera privada.

Lima (2011), ao definir o conceito de controle externo explicita algumas características, quais sejam:

- [...] a) é externo porque é exercido pelo Parlamento sobre a administração pública direta e indireta e sobre as atividades de particulares que venham a ocasionar perda, extravio ou dano ao patrimônio público;
- b) é controle porque lhe compete examinar, da forma mais ampla possível, a correção e a regularidade e a consonância dos atos de administração com a lei e com os planos e programas;
- c) é múltiplo, pois examina, simultaneamente, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos que lhe compete controlar;
- d) tem múltiplas incidências, pois são submetidos ao controle externo os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial;
- e) atua em momentos diversos. Embora a regra geral seja a do controle posterior, pode, também, ser prévio, concomitante ou misto;
- f) efetua-se por dois órgãos distintos e autônomos: o Parlamento e o Tribunal de Contas; [...] (LIMA, 2011, p. 9)

Constata-se que o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, apesar de ser direcionado ao setor público, possui feições típicas do controle gerencial da iniciativa privada, inclusive visa não só o controle dos atos da administração perante a lei, mas também diante dos planos e programas governamentais.

O processo de avaliar e controlar possui algumas etapas básicas que devem ser observadas pelo administrador. Para Robbins (2000), o processo de controle é constituído de três etapas separadas e distintas, quais sejam: mensuração do desempenho real, comparação desse desempenho com um padrão e ação gerencial para corrigir desvios ou padrões inadequados. O quadro 2 a seguir ilustra como se desenvolve o processo de controle.

**Quadro 2 – O processo de Controle.**

**Fonte:** Elaboração própria.

Da análise das definições supramencionadas e da figura acima, percebe-se que o processo de controle e avaliação de desempenho pressupõe o estabelecimento de padrões de comparação. Ou seja, avalia-se ou controla-se algo baseado em padrões definidos previamente. Esse padrão, critério ou parâmetro de análise pode ser um objetivo que se pretenda atingir, uma norma que se deve seguir ou qualquer outro indicador específico. O importante é que o padrão seja bem definido e capaz de mensurar o que se pretende avaliar.

Catelli (2001), ao estudar a avaliação de desempenho, identificou algumas etapas básicas desse processo, quais sejam:

1. Determinação dos padrões de desempenho (objetivos, metas, orçamentos, custo-padrão, etc);
2. Observação do desempenho realizado (identificação, mensuração e discriminação dos atributos do desempenho);
3. Análise do desempenho, mediante classificação, acumulação, comparação (padrão x real) e identificação de eventuais desvios e de suas respectivas causas;
4. Interpretação desses desvios e de suas respectivas causas; e
5. Conclusão ou emissão de um parecer, de um julgamento ou de um conceito sobre o desempenho. (CATELLI, 2001, p. 214).

Observa-se que na etapa 1 citada por Catelli determina-se os padrões de desempenho. O objetivo do presente estudo é atuar nessa etapa do processo de avaliação de desempenho exercido pelo TCE-PB. Visa-se ampliar os padrões utilizados pelo Tribunal com vistas a fornecer uma análise mais completa da gestão pública educacional nos municípios paraibanos.

Porém, o processo de avaliação de uma gestão não é algo simples, pois não basta definir claramente os critérios de análise de desempenho, é preciso fazer correlações entre a ação do gestor e os resultados alcançados. Para que uma gestão seja considerada boa, é necessário que as ações desejadas ou os resultados esperados do gestor sejam alcançados. Portanto, são imprescindíveis parâmetros de avaliação. Logo, a avaliação da gestão é um processo de comparação das ações do gestor com os critérios de desempenho.

Mesmo com a formulação de parâmetros de avaliação bem definidos, é possível que a avaliação da gestão seja incompleta ou incorreta, pois, em algumas situações, os resultados alcançados ocorrerão independentemente da ação do gestor. No ambiente complexo e incerto, muitas vezes os resultados obtidos independem da ação gerencial.

Como a atividade de gestão envolve muitas variáveis, é quase impossível o administrador prever que uma determinada ação resultará, necessariamente, em determinado resultado. Não se trata de uma relação de causa e efeito, mas de um processo sistêmico e imprevisível. Por isso, é possível que existam más gestões que consigam resultados melhores que boas gestões, em razão de variáveis tecnológicas, políticas, econômicas, sociais, regionais, ambientais, dentre outras.

Estes fatos demonstram a dificuldade em se avaliar uma gestão. Essa dificuldade reside, em um primeiro momento, em estabelecer relações (vínculos) entre a ação gerencial e os resultados obtidos. Num segundo momento, a dificuldade centra-se na mensuração da atitude gerencial e dos resultados. Principalmente quando a gestão é baseada na intuição, ao invés de ser pautada por evidências, a mensuração da ação gerencial torna-se mais difícil.

Assim, em um processo gerencial baseado na intuição e na informalidade é pouco provável haver mecanismos de avaliação da gestão, devido à dificuldade em estabelecer relações de causa e efeito, ou melhor, comportamento (ação) e resultado. Porém, no setor público, a gestão baseada em evidências parece não ser um grande problema, haja vista que a legislação determina uma série de procedimentos burocráticos que o administrador público deve seguir, além de ter que produzir e arquivar vários documentos comprobatórios de seus atos. Ademais, a própria Constituição Federal de 1988 determina que o planejamento no setor

público e determinante, sendo indicativo no campo privado (art. 174). Assim, o planejamento pode ser um parâmetro para avaliar se uma gestão está alcançando os resultados pretendidos.

Mesmo com essas variáveis influenciando o processo de avaliação do desempenho, é possível estabelecer parâmetros para avaliar a gestão. Os indicadores de processo, ou procedimentais, servem para avaliar a gestão não pelos resultados alcançados, mas pelos procedimentos e ações adotadas pelo administrador.

Dessa forma, uma boa avaliação da gestão não pode apenas utilizar parâmetros de resultados, mas também é preciso adotar critérios procedimentais. Caso contrário, a avaliação será incompleta, podendo, inclusive ser incorreta.

No setor privado, os administradores geralmente são avaliados por indicadores de resultados, tais como: participação no mercado, lucratividade, faturamento, rentabilidade, etc. Os gestores são cobrados pelos resultados, cabendo a cada administrador definir quais as ações, atividades e projetos que irão desempenhar para o alcance dos resultados. Portanto, o gestor da iniciativa privada possui maior liberdade e autonomia para definir seu plano de gestão.

No setor público ocorre o processo inverso, o administrador público não possui tanta autonomia para definir quais ações, atividades e projetos deve desempenhar a fim de almejar os resultados pretendidos. Como exemplo, pode-se citar a gestão educacional municipal. O gestor público, ao assumir a responsabilidade pelo gerenciamento da educação, tem que cumprir vários programas e projetos que não foram elaborados por ele. O gestor terá que investir em transporte escolar, merenda escolar, capacitação de professores, informática nas escolas, material didático, etc (BRASIL, 2001b).

Todos esses programas já foram definidos antecipadamente pela legislação, inclusive com metas a serem alcançadas delimitadas no Plano Nacional de Educação, cabendo ao gestor apenas a sua execução. Assim, mesmo que o gestor acredite que nenhum desses programas e projetos trarão os melhores resultados para a educação, ele tem de implantá-los.

Em virtude do princípio da legalidade, o qual determina que o gestor público somente pode fazer o que a lei autoriza, restam poucas ações em que o administrador pode gerenciar segundo sua conveniência e oportunidade. Assim, em razão da legislação determinar, antecipadamente, qual a conduta do administrador público, quais projetos podem ser implementados e quais os procedimentos devem ser seguidos, a tendência é que a avaliação da gestão no setor público focalize os indicadores de processo a fim de aferir se o gestor está cumprindo o que determina a lei.

Talvez, em razão dos argumentos supramencionados, os órgãos de controle e de avaliação da administração pública, como os Tribunais de Contas, vem historicamente adotando indicadores procedimentais em suas avaliações. Ao invés de avaliarem se as compras realizadas pelo gestor público atenderam critérios de custo-benefício e de necessidade, os órgãos de controle analisam se o gestor seguiu as etapas legais do procedimento licitatório. Em vez de avaliar se os índices de analfabetismo, evasão escolar e reprovação estão diminuindo, verificam se os gestores públicos estão investindo o percentual mínimo da receita de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Paradoxalmente, em razão do princípio da legalidade e em virtude de vários programas, projetos e atividades serem impostos aos gestores, os Tribunais de Contas deveriam focalizar suas avaliações nos resultados. Como todos os gestores estão sujeitos aos mesmos procedimentos legais, os mesmos programas, projetos e atividades, o que irá diferenciar o bom do mau gestor serão os resultados alcançados e não apenas o cumprimento dos procedimentos legais. Daí a importância dos Tribunais de Contas adotarem em suas avaliações indicadores de desempenho baseados em resultados e não apenas em processo.

Além dos fatos supramencionados, é imperioso que os Tribunais de Contas avaliem os resultados das políticas públicas que dependam de uma ação positiva do Estado, ou seja, que necessitem de uma ação estatal a fim de garantir os direitos dos cidadãos. No campo educacional esta avaliação é por demais importante, em virtude da existência de muitas políticas públicas programáticas (que dependem de uma atitude do Estado). Caso o foco da avaliação seja apenas procedimental, não haverá irregularidade alguma na ausência de ação estatal, uma vez que inexistindo ação do Estado, inexiste erro procedimental. Se o ênfase da avaliação for nos resultados a avaliação evidenciará se o gestor atingiu os objetivos pretendidos e se implementou a política pública que dependia de uma ação sua.

Caso o TCE-PB adote apenas indicadores procedimentais, o gestor que não executar atividade alguma, como a construção de escolas, não incorrerá em falha alguma, pois não existirá procedimento licitatório, não haverá execução de despesas, nem comprovação dos gastos. De outro modo, o gestor que, por exemplo, construir 10 escolas terá maiores chances de ser responsabilizado por alguma irregularidade na licitação, na execução do contrato e na comprovação dos gastos. Assim, caso seja adotado apenas indicadores processuais, o gestor que não construiu nenhuma escola não incorrerá em irregularidade alguma, enquanto o outro que construiu 10 escolas terá maior probabilidade de incorrer em irregularidade. Desta feita, é

imperioso que o TCE-PB também adote indicadores que afirmam as realizações dos administradores públicos.

Por fim, outro ponto fundamental no processo de avaliação da gestão pública é que os Tribunais de Contas não podem ser vistos como órgãos meramente punitivos, deve-se dar mais ênfase ao aspecto orientador e de auxílio à administração pública. A função de controle exercida pelo Tribunal de Contas deve servir como retorno ao gestor público de sua atuação administrativa. O controle e avaliação efetuados pelas Cortes de Contas auxiliarão o gestor público, indicando quais os resultados obtidos e quais podem ser melhorados. Enfim, a avaliação da gestão realizada pelos Tribunais de Contas pode servir como instrumento de auxílio à gestão do administrador público (MARBACK NETO, 2007).

### 3.6.1 Avaliação como instrumento de gestão

Os Tribunais de Contas possuem a imagem de órgãos de punição aos maus gestores públicos. Contudo, essa não pode ser a percepção única, haja vista que as Cortes de Contas também possuem funções consultivas e de recomendação, auxiliando o administrador público no exercício da atividade de gestão.

Lima (2011) classifica as funções dos Tribunais de Contas em nove grupos, são elas:

1. Função fiscalizadora;
2. Função opinativa;
3. Função julgadora;
4. Função sancionadora;
5. Função corretiva;
6. Função consultiva;
7. Função opinativa;
8. Função ouvidora;
9. Função normativa.

Observa-se que, além das já tradicionais atribuições dos tribunais de contas, no sentido de penalizar o gestor (função sancionadora), sustar ato irregular (função corretiva), receber



denúncias (função ouvidora) e realizar auditorias (função fiscalizadora), os Tribunais de Contas também possuem outras funções de suma importância.

Essas outras atribuições estão relacionadas direta ou indiretamente com o auxílio à gestão pública, sendo fonte de informação importante para o gestor público. Assim, caso o gestor possua dúvidas quanto a determinada aplicação da lei, ele pode formalizar uma consulta ao Tribunal com vistas ao esclarecimento da matéria (função consultiva). Caso o gestor ultrapasse 90% do limite de gastos com pessoal, com inativos e pensionistas ou quando a gestão estiver comprometendo custos ou resultados de programas, o Tribunal de Contas poderá emitir um alerta ao gestor acerca da situação (função informativa) com vistas a que adote as providências cabíveis (BRASIL, 2000). Do mesmo modo, caso as auditorias detectem pontos passíveis de melhora poderá sugerir ao Tribunal e este poderá recomendar aos gestores sugestões de melhoramentos na administração (função corretiva).

Esses exemplos evidenciam que o Tribunal de Contas, através da avaliação que faz da gestão pública, pode agir ao lado do gestor público, contribuindo para uma melhor administração dos recursos e auxiliando o gestor nas suas atribuições.

É sabido que o a auditoria interna, realizada no âmbito de cada ente público, possui como atribuição básica o auxílio da administração na gestão. Entretanto, apesar de realizar o controle externo, através de auditorias externas (independentes), nada impede que os Tribunais de Contas também exerçam o papel de auxílio à gestão, conforme visto nas funções consultivas, informativas e corretivas dos Tribunais.

A tarefa de gerenciar envolve etapas de planejamento, organização, direção e controle. Esta última etapa objetiva dar um retorno ao gestor (feedback) acerca do cumprimento do planejamento e da direção que a organização está tomando. O controle consiste na avaliação da gestão, confrontando se os resultados alcançados, através de indicadores, estão condizentes com os resultados pretendidos (planejamento). Ele também serve como direcionador da ação gerencial, na medida em que demonstra quais resultados são satisfatórios e quais precisam ser melhorados. Desse modo, mesmo quando os Tribunais de Contas atuam exercendo sua função julgadora, ele pode auxiliar o gestor, quando, por exemplo, aponta em seus relatórios que determinado item do planejamento não foi cumprido, ou quando evidencia que algum indicador de desempenho precisa ser melhorado.

O controle pode ser exercido tanto no âmbito interno de cada entidade como por organismos externos. Porém, ambos possuem a mesma atribuição de orientar o gestor na condução da administração. Dessa forma, os Tribunais de Contas, como entidades que exercem o controle externo, também podem servir como órgãos auxiliares da gestão dos

seus jurisdicionados. O controle e a avaliação não podem servir apenas como mecanismo de punição, mas, principalmente como aliado da gestão.

A avaliação da gestão deve ser um momento em que o gestor público reflita acerca de seus atos. De acordo com Marback Neto (2007, p. 14), “[...] a avaliação é um instrumento não meramente de controle, mas, sobretudo, de compreensão, crítica e transformação [...]”. O referido autor, em estudo realizado em universidades brasileiras, observou que os gestores não utilizam ou não percebem a avaliação como um instrumento para a gestão. Segundo ele:

[...] a avaliação praticamente não faz parte das vivências cotidianas, pois, não são assumidas como valor pelos atores institucionais. Sendo assim, os relatórios produzidos quase não têm valor para as instituições, apenas cumprem burocraticamente uma exigência ministerial. (MARBACK NETO, 2007, p. 15).

Mesmo que se trate de uma constatação feita pelo autor em universidades, este fato serve de alerta aos gestores do ensino infantil e fundamental para que não percebam a avaliação, seja interna ou externa, apenas como mecanismo de punição, ou como exigência burocrática. É preciso que os gestores públicos, especialmente das instituições de ensino municipais, percebam a avaliação como mecanismo de auxílio da gestão.

Corroborando com esse entendimento, Catelli (2001) afirma que a avaliação de desempenho é um importante instrumento para a gestão. Segundo o autor:

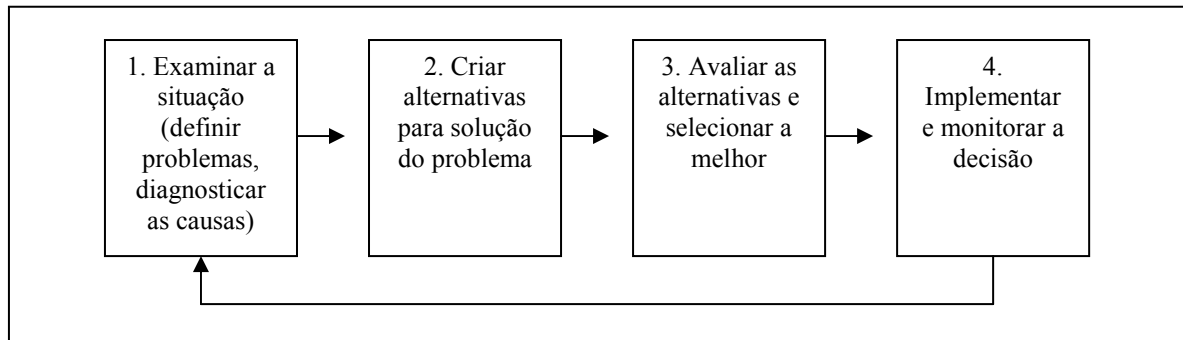
[...] Assim, um modelo de avaliação de desempenhos, quando implementado, deve constituir um instrumento de gestão de desempenhos. Entendemos que essa concepção reflete a característica que deve possuir um modelo que procure orientar a avaliação de desempenhos no contexto organizacional. Antes de qualquer outro propósito, tal instrumento deve bem servir ao trabalho administrativo [...] (CATELLI, 2001, p. 220).

Conforme observado, Catelli (2001) menciona que a avaliação, acima de tudo, deve servir como instrumento de apoio ao trabalho do gestor. Além deste fato, a avaliação pode contribuir para a melhoria da tomada de decisão e como ferramenta de aprendizagem organizacional.

O processo de tomada de decisão inicia-se, geralmente, com o surgimento de um problema. Como exemplo no setor público educacional poder-se-ia ter um alto índice de evasão escolar, alta taxa de reprovação dos alunos, precariedade na infraestrutura escolar ou alta taxa de analfabetismo. Depois de detectado o problema é que o gestor parte para as outras etapas do processo de decisão.

De acordo com Stoner e Freeman (1985), o processo racional de tomada de decisão ocorre da seguinte maneira:

**Quadro 3 - Processo Racional de Tomada de Decisão (adaptado)**



**Fonte:** Elaboração própria.

Verifica-se, conforme quadro 3 acima, que o processo racional de tomada de decisão inicia-se com a identificação de problemas ou causas que estão trazendo resultados indesejados para a organização. Portanto, a menos que a decisão seja totalmente intuitiva, a primeira etapa do processo de tomada de decisão é o surgimento de uma situação indesejada.

A detecção de um problema pode-se dar de várias formas, até mesmo pela intuição do administrador. Contudo, quando se dispõe de um sistema de indicadores de desempenho capaz de evidenciar um possível problema ou uma tendência para uma situação indesejada, o processo de tomada de decisão torna-se mais célere e com maior probabilidade de ter êxito. Desta feita, percebe-se a importância de um sistema de avaliação de desempenho como forma de melhorar o processo de tomada de decisão e, conseqüentemente, auxiliar o administrador no gerenciamento.

A avaliação de desempenho também auxilia a gestão quando possibilita ao gestor, e a todos que fazem parte da organização, uma melhor aprendizagem organizacional. A medida em que os gestores e servidores passam a monitorar determinado programa ou objetivo eles se envolvem e comprometem-se mais com as ações necessárias para melhorar os indicadores. Esse processo de reflexão e discussão acerca das melhores ações para o aumento do desempenho cria uma cultura de aprendizagem e melhoria contínua.

Silva (2009) enfatiza a importância da participação do maior número de agentes na delimitação do que é sucesso e na concepção e revisão dos critérios e indicadores de sucesso. Segundo ele, esse processo de reflexão e de escolha de indicadores de resultados corrobora na ampliação da aprendizagem organizacional. O autor cita o exemplo de um gerente comercial que amplia a carteira de clientes, mas que, ao final, esses clientes trazem prejuízos para

empresa. Isto demonstra a complexidade e a necessidade de se rever e pensar constantemente os indicadores utilizados na avaliação da gestão. Assim, a escolha de índices de desempenho adequados é primordial para avaliar a eficiência da administração pública e averiguar o desempenho do gestor.

Para que a avaliação de desempenho seja bem executada e possibilite ao gestor a melhora no processo de tomada de decisão e a aprendizagem organizacional é preciso que ela esteja pautada em indicadores que estejam o mais próximo possível da realidade. Nesse sentido, ao avaliar a educação infantil e ensino fundamental da Paraíba, é importante que o Tribunal de Contas do Estado estabeleça indicadores que espelhem os resultados pretendidos no Plano Educacional. Ou seja, é imperioso que os indicadores utilizados possam aferir os objetivos e metas pretendidos pelo gestor no campo educacional. Somente assim, a avaliação poderá ser utilizada como instrumento de auxílio à gestão e evidenciará se os resultados pretendidos estão sendo alcançados.

Portanto, para que a avaliação efetuada pelo TCE-PB sirva de instrumento para gestão escolar dos municípios paraibanos, é imprescindível que ocorra uma ampliação dos atuais indicadores utilizados, pois estes refletem basicamente as determinações da legislação e aspectos financeiros, não espelhando os resultados dos planos e políticas públicas educacionais.

Desta feita, com o intuito de tornar a avaliação do TCE-PB útil para os administradores públicos, pretende-se selecionar novos indicadores que sejam capazes de refletir os objetivos e metas dos planos educacionais. Para isto, será utilizado como instrumento o Sistema de Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos em Educação Básica na Paraíba (IDGPB). A princípio, os indicadores selecionados servirão como proposta de ampliação da avaliação da educação paraibana e não terão caráter punitivo, apenas servindo como instrumento para gestão. A ausência de aspecto punitivo decorre do fato de que, conforme identificado por Marback Neto (2007, p.20), “[...] a utilização da avaliação como instrumento de punição compromete seu potencial para uma gestão eficaz [...]”.

Entretanto, antes de selecionar os novos indicadores, faz-se necessário identificar quais os atuais índices utilizados pelo TCE-PB e quais são os critérios que a legislação da educação elenca para análise da gestão educacional. Pois, conforme visto anteriormente, Catelli (2001) afirma que a primeira etapa de um processo de avaliação de desempenho é justamente a determinação dos padrões de desempenho. Para isso, é imprescindível identificar quais os atuais padrões adotados pelo TCE-PB e quais o que a legislação educacional determina que sejam considerados.

## **4 INDICADORES UTILIZADOS PELO TCE-PB E A LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL: ANÁLISE COMPARATIVA E COMPETÊNCIAS**

### **4.1 Indicadores utilizados pelo TCE-PB para avaliar a gestão da educação infantil e fundamental**

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB) baseia-se em alguns critérios para determinar se a gestão do administrador público é passível de aprovação ou reprovação. Segundo a Lei Complementar nº 18/93, a decisão do Tribunal em processo de prestação de contas definitiva é aquela pela qual o TCE-PB julga as contas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares (PARAÍBA, 1993).

No caso específico da gestão educacional municipal, o Parecer Normativo PN TC nº 52/2004, que uniformiza a análise e interpretação de alguns aspectos inerentes às prestações de contas dos Poderes Municipais, prevê que constituirá motivo para emissão de parecer contrário a aprovação das contas, dentre outros aspectos, a não aplicação dos percentuais mínimos da receita de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (TCEPB, 2004). O percentual mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino é determinado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). O art. 212 do CF/88 prevê que os municípios deverão aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Além disso, o Parecer Normativo PN TC nº 52/2004 também prevê que constituirá motivo para emissão de parecer contrário a aprovação das contas a não aplicação do percentual mínimo dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) no pagamento dos profissionais do magistério. A Lei nº 11.494/07 que regulamentou o referido fundo, determina que, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB sejam destinados para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério que estejam em efetivo exercício.

Desse modo, ressalvados casos de desvio de dinheiro público, malversação do patrimônio público e outros aspectos graves que maculem a gestão educacional, caso o município atenda ao percentual mínimo de 25% das receitas de impostos na MDE, e destine,

no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB para o pagamento da remuneração dos professores, terá as contas aprovadas.

Para fins de cálculo do percentual de aplicação na MDE, considera-se como receitas de impostos e transferências de impostos os seguintes tributos:

- IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
- ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
- ITBI – Imposto de Renda Retido na Fonte
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios
- ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
- IPI Exportação – Imposto sobre Produtos Industrializados
- ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
- ICMS Desoneração das Exportações
- DAT – Dívida Ativa Tributária de impostos

Portanto, 25% da arrecadação das receitas listadas acima deverão ser aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Porém, é importante saber o significado da expressão ‘manutenção e desenvolvimento do ensino’. Além disso, deve-se definir quais despesas da educação poderão ser consideradas como MDE.

Inicialmente, é importante ressaltar que somente constituirão despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas que estejam no âmbito prioritário de atuação de cada ente federado (BRASIL, 1996). No caso dos municípios, em virtude do que dispõe o §2º do art. 211 da CF/88, apenas as despesas efetuadas para atender ao ensino infantil e fundamental (educação básica) serão consideradas como MDE.

Além disso, a Lei nº 9.394/96, que definiu as diretrizes e bases da educação nacional, estabeleceu que as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais serão consideradas como manutenção e desenvolvimento de ensino, tais como: remuneração, aperfeiçoamento, bolsas de estudos, material didático, transporte escolar, etc.

Esse mesmo instrumento normativo definiu que despesas como subvenções a instituições assistenciais, programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, psicológica e outras formas de assistência social, obras de infraestrutura e

remuneração de profissionais em desvio de função não são consideradas como despesas com MDE. Percebe-se, portanto, que não são todas as despesas da educação que são consideradas como aplicação na MDE.

Além do índice de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, o TCE-PB também verifica se os gestores públicos estão cumprindo o que determina o art. 22 da Lei nº 11.494/07. Esta lei regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O FUNDEB é um fundo de natureza contábil composto com receitas de vários impostos das três esferas governamentais. O art. 22 da Lei nº 11.494/07 prevê que pelo menos 60% dos recursos anuais totais do fundo serão destinados ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública de ensino.

O Parecer Normativo PN TC nº 52/2004 estabelece que constituirá motivo para emissão de parecer contrário à aprovação das contas dos gestores públicos a não aplicação de 60% dos recursos do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério. Este índice é calculado dividindo-se o somatório das remunerações dos profissionais do magistério pelo montante recebido pelo FUNDEB de cada município. Caso o valor do índice seja igual ou superior a 0,6 o gestor não terá suas contas reprovadas.

O TCE-PB também realiza outras verificações quando da avaliação da gestão educacional, tais como: cumprimento do piso nacional dos salários dos professores, desvio de finalidade dos recursos do FUNDEB, plano de cargos e salários dos professores, pareceres e orientações dos conselhos de educação, merenda e FUNDEB, controle de estoque de merenda e prestações de contas de convênios. No entanto, esses indicadores não são observados em todas as prestações de contas, variando em função do tamanho do município, arrecadação, histórico, amostragem e tempo de análise. Os únicos indicadores que são obrigatoriamente verificados em todas as prestações de contas municipais são o percentual de aplicação da receita de impostos mais transferências na MDE e a aplicação de 60% dos recursos do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

Desse modo, para fins do presente trabalho, considerar-se-á como critérios utilizados pelo TCE-PB para avaliar a gestão pública educacional os seguintes indicadores:

- Aplicação de no mínimo 25% das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino;
- Aplicação de no mínimo 60% dos recursos do FUNDEB para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

## 4.2 Legislação da educação

Após identificação dos critérios utilizados pelo TCE-PB para avaliar a gestão educacional, faz-se necessário compará-los com os padrões estabelecidos nas normas que regulam a educação. Pois, somente com este comparativo que se poderá saber quais indicadores previstos na legislação não estão sendo analisados pelo TCE-PB e quais poderão ser englobados em sua análise.

A educação é uma das atividades estatais mais normatizadas no Brasil. Existem diversas leis, decretos e portarias que regulam o setor, estabelecendo desde regras a objetivos e metas a serem seguidos pelos gestores educacionais. Porém, no âmbito do presente estudo, a legislação estudada refere-se à Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96), Lei do FUNDEB (Lei nº 11.494/07) e a Lei que instituiu o Plano Nacional de Educação para o período de 2001 a 2010 (Lei nº 10.172/2001).

Optou-se por não adentrar ao estudo da legislação municipal nem a atos inferiores a lei ordinária, pois estes instrumentos normativos estabelecem um nível de detalhe que está fora dos objetivos do presente estudo. Ademais, muitas dessas normas apenas replicam as regras emanadas da legislação federal. Por fim, a legislação federal é a responsável pelo estabelecimento de diretrizes e bases da educação nacional, sendo suficiente para identificar as principais regras, objetivos e metas que devem nortear a ação do gestor público.

A principal norma regulamentadora da educação é a Constituição Federal de 1988. Ela é a norma maior que deve servir de orientação para todas as outras, não podendo haver regra que a confronte ou seja contraditória. Passaremos ao estudo das principais normas previstas na Carta Magna do País.

### 4.2.1 Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal eleva a educação ao nível de direito social fundamental do homem (art. 6), determina que compete a União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22), estabelece que todos os entes federados devem proporcionar os meios de acesso a educação (art. 23) e que compete aos municípios manter, com a cooperação



técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e ensino fundamental (BRASIL, 1988).

Da análise desses dispositivos percebe-se que a CF/88 divide as competências dos entes federados na área educacional, estabelecendo a abrangência e limites de cada um.

Além dessas regras balizadoras da educação brasileira, a Constituição reservou um capítulo específico sobre a educação. No capítulo III, seção I, a Constituição dedicou dez artigos que versam especificamente sobre educação. A principal regra está no art. 205, a qual assevera que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao desenvolvimento da pessoa tanto no campo técnico (trabalho) quanto no social (cidadão). Observa-se que a educação é um direito que todos os brasileiros detêm, sendo obrigação do Estado e também da família. Nota-se, também, que o constituinte estabeleceu que a educação não deve visar apenas ao lado técnico, ou seja, não deve estar direcionada apenas para atender as demandas do mercado de trabalho e das profissões, mas também estar voltada para formação de cidadãos.

Mais adiante, o art. 206 da CF/88 elenca os princípios que devem nortear o ensino, destacando-se: igualdade de condições para acesso e permanência na escola, gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, valorização dos profissionais da educação escolar, gestão democrática, garantia de padrão de qualidade e piso salarial profissional nacional para os servidores da educação (BRASIL, 1988). Apenas com esses princípios elencados, percebem-se várias diretrizes que devem abarcar a gestão educacional. Observa-se que o gestor da educação deve garantir condições de acesso e permanência na escola, assegurando padrões de qualidade e proporcionando aos profissionais da educação condições satisfatórias de trabalho, inclusive com salário base nacional.

No art. 208, a Constituição Federal menciona quais são os deveres do Estado no tocante à educação. Segundo este dispositivo, o Estado cumprirá seu dever para com a educação na medida em que garanta educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, universalize o ensino médio gratuito, forneça atendimento especializado para portadores de deficiência, garanta educação infantil em creche e pré-escola para crianças de até cinco anos de idade, ofereça ensino noturno regular e ofereça programas suplementares de alimentação, transporte escolar, material didático e assistência à saúde para todas as etapas da educação básica (BRASIL, 1988). Verifica-se nesses dispositivos que a CF/88 especifica quais ações e atividades o Estado deve desenvolver a fim de garantir o seu dever com a educação. Essas regras são importantes pontos de verificação quando da avaliação da gestão educacional. Ou seja, quando os órgãos fiscalizadores forem avaliar a

gestão pública educacional é de fundamental importância que se verifique, ao menos, se o gestor está atendendo essas regras estabelecidas pela CF/88. O não cumprimento dessas diretrizes significa que o gestor não está zelando pelo dever constitucional do Estado perante a educação. Inclusive, o § 2º do art. 208 da CF/88 previu a responsabilidade da autoridade competente pelo não oferecimento do ensino obrigatório, ou pela sua oferta irregular.

No que concerne ao campo de ação de cada ente federado, a Constituição Federal reservou para a União a organização do ensino superior, os Estados atuarão no ensino fundamental e médio e os municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e infantil (BRASIL, 1988). Essa divisão de competência não significa que um ente federado não possa atuar em outras áreas, apenas serve para especificar a atuação prioritária. Assim, caso um município já possua um ensino fundamental e infantil regular, universal, gratuito e de boa qualidade, poderá atuar também no ensino médio e superior. No entanto, vale ressaltar que a Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB) só permite a atuação dos municípios em outros níveis de ensino quando forem atendidas as exigências de sua área de atuação prioritária e caso o município tenha aplicado o percentual mínimo de 25% das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

No art. 212, a CF/88 estabelece um dispositivo importante para o financiamento da educação, assegurando recursos mínimos para cumprir todas as exigências que foram determinadas nos artigos anteriores. O referido dispositivo prevê que a União deverá aplicar anualmente, no mínimo, 18% das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Por sua vez, Estados e Municípios deverão aplicar, no mínimo, 25% das receitas de impostos e transferências de impostos na MDE. Essa regra estabelece o mínimo necessário que os entes devem destinar à educação, não impedindo que eles invistam mais. Saliente-se que o importante não é atender somente ao mínimo de aplicação, mas conseguir cumprir todas as exigências e deveres do Estado perante a educação, como universalização do ensino, creche para crianças de até cinco anos, ensino noturno regular, programas suplementares de alimentação, transporte escolar, material didático e qualidade do ensino. A própria Constituição (§ 3º, art. 212) afirma que a distribuição dos recursos deve visar à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do Plano Nacional de Educação. Ou seja, o fim não é a aplicação em si do percentual mínimo da receita de impostos, mas atingir os objetivos delineados pela Constituição e pelo Plano Nacional de Educação.

Além dos recursos resultantes de um percentual das receitas de impostos e transferências de impostos, a Constituição também previu outras fontes. Desse modo, os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. A educação básica também terá como fonte de custeio a contribuição social do salário educação que é recolhida pelas empresas (BRASIL, 1988). Mais uma vez, verifica-se que esses recursos não são os únicos para atender as políticas públicas educacionais. Isto é, o fato da CF/88 determinar que os programas suplementares de alimentação sejam financiados com recursos das contribuições sociais, não significa que o município só esteja obrigado a investir os recursos das contribuições. O importante não é o meio (recursos), mas a finalidade pretendida pela Constituição (possibilitar aos alunos programas suplementares de alimentação de qualidade).

No último artigo do capítulo específico que a Constituição destinou a educação, são estabelecidos objetivos e diretrizes que o poder público deve almejar na condução da política educacional. Segundo este dispositivo, a lei deve criar um Plano Nacional de Educação com o objetivo de articular as ações dos entes federados e definir diretrizes, objetivos e metas para o sistema nacional de ensino. Esse plano deve conduzir à erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho, promoção humanística e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988).

Da análise dos dispositivos constitucionais referentes à educação, torna-se evidente a importância que o legislador constituinte destinou ao sistema educacional brasileiro. Além da distribuição de competências e formas de financiamento da educação, a Constituição determinou, claramente, princípios, diretrizes e objetivos a serem alcançados no campo educacional. Portanto, ao definir as diretrizes e objetivos, a própria Constituição estabeleceu alguns critérios pelos quais os gestores da educação deverão ser avaliados, ou ao menos pretendeu nortear o direcionamento da aplicação dos recursos públicos.

#### 4.2.2 Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96)

Em que pese a Constituição Federal ser a norma maior e mais importante do sistema educacional, ela não é a única que regula o sistema nacional de ensino. Existem várias outras regras que norteiam a educação brasileira, dentre as quais destacamos a Lei nº 9.394/96, que

estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, a Lei nº 11.494/07, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e os Planos Nacionais da Educação.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, disciplinando a educação escolar em instituições próprias. Não obstante esta lei reconhecer que o processo educacional se desenvolve também na vida familiar, na convivência humana, no ambiente laboral e nas manifestações culturais, ela regula apenas a educação no ambiente escolar.

Assim como a Constituição Federal, a LDB estabeleceu que a educação é dever do Estado e possui a finalidade de preparar o educando não apenas para o mercado de trabalho, mas também para o exercício da cidadania. Segundo a LDB, o ensino deve estar pautado sob os princípios do acesso e permanência na escola, gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, valorização do profissional da educação, gestão democrática, garantia de padrão de qualidade, valorização da experiência extra-escolar e vinculação entre educação escolar, trabalho e práticas sociais (BRASIL, 1996).

Observa-se que a LDB também estabeleceu alguns critérios de avaliação do sistema educacional, haja vista que determinou o direito de acesso e permanência na escola, a gratuidade do ensino, a valorização do servidor da educação, dentre outros, como alvos a serem alcançados pelos gestores, logo, passível de controle e avaliação.

Mais adiante, no art. 4º, a referida norma estabelece como deverá ser efetivado o dever do Estado perante a educação. Dentre os principais deveres, destacam-se: educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, educação especial aos educandos com deficiência, oferta de ensino noturno regular, ensino para jovens e adultos, garantia de merenda escolar, material didático, transporte e assistência à saúde e padrões mínimos de qualidade de ensino. Esses deveres são considerados direitos de qualquer cidadão, podendo, inclusive, acionar o Poder Judiciário a fim de assegurar o direito à educação. Caso o gestor público não promova um ensino pautado nos princípios e garantias supramencionados, ele incorrerá em crime de responsabilidade (BRASIL, 1996).

No que se refere à avaliação de desempenho e garantia de qualidade do sistema nacional de ensino, a LDB atribuiu à União a competência para assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental objetivando a melhoria da qualidade do ensino (Art. 9º, VI). Neste dispositivo, a legislação prevê uma forma de avaliar a qualidade do ensino, que é um dos princípios constitucionais que deve nortear a educação. Além de servir para aferir a qualidade do ensino, a avaliação determinada pela LDB também

almeja detectar pontos fracos do sistema educacional. Com isso, os gestores podem direcionar as políticas e recursos públicos para a correção dos pontos de melhoria e os órgãos de fiscalização possuem mecanismos de aferir quais são os principais problemas da educação e quais as medidas e ações que o gestor está adotando para combatê-los.

Outro ponto fundamental para a administração do sistema de ensino é a obrigatoriedade de adoção de uma gestão democrática, onde seja assegurada a participação de profissionais da educação, da comunidade escolar e dos conselhos escolares (BRASIL, 1996). Estes últimos possuem papel imprescindível no controle e avaliação da gestão educacional, haja vista que possuem a competência de participar da elaboração do projeto político-pedagógico, acompanhar as ações escolares, a gestão administrativa e financeira e exercer o controle social dos gastos públicos. Em suma, os conselhos escolares também são responsáveis pelo monitoramento e avaliação da gestão escolar.

No art. 25 da LDB está previsto que as autoridades responsáveis pela gestão do sistema de ensino terão como objetivo permanente alcançar relação adequada entre o número de alunos e professores, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento. Ao estabelecer esses objetivos, a norma visou atender questões pedagógicas de ensino-aprendizagem, haja vista que, em regra, quanto menos alunos por professor, maior a atenção empregada pelo professor a cada aluno, e quanto melhores forem as condições estruturais e materiais do ambiente escolar, maior a probabilidade do aluno apropriar o conhecimento.

Em seguida, no parágrafo único do artigo 25, a norma estabelece que cabe a cada sistema de ensino estabelecer um critério adequado para relação professor/aluno, considerando as condições disponíveis e as características regionais e locais. Dessa forma, no sistema de ensino infantil e fundamental, cada município estabelecerá um quantitativo adequado de professores por aluno. No entanto, o Ministério da Educação - MEC (2006) estabeleceu parâmetros nacionais de qualidade para as instituições de educação infantil, estipulando que a relação entre o número de crianças por agrupamento ou turma e o número de professores da educação infantil por agrupamento varia de acordo com a faixa etária. Assim, previu 1 professor para cada 6 a 8 crianças de 0 a 2 anos; 1 professor para cada 15 crianças de 3 anos e 1 professor para cada 20 crianças acima de 4 anos. Além disso, o Ministério da Educação estipulou que a quantidade máxima de crianças por agrupamento ou turma é proporcional ao tamanho das salas que ocupam.

A partir do art. 61, a LDB começa a regulamentar aspectos concernentes aos profissionais da educação. Já no § 1º do art. 62, ela menciona que todos os entes federados deverão promover a formação, inicial e continuada, dos profissionais do magistério, inclusive

podendo-se utilizar a tecnologia à distância. A lei também assegura que os sistemas de ensino promovam, através dos estatutos e planos de carreira, o aperfeiçoamento contínuo dos profissionais do magistério, bem como: piso salarial, progressão funcional com base em títulos, condições adequadas de trabalho e ingresso exclusivamente por concurso público (BRASIL, 1996). Quanto a este último ponto, a referida norma também assegura a qualquer cidadão exigir a abertura de concurso público para cargo de docente de instituição pública caso existam cargos ocupados por professores não concursados. Observa-se nestes dispositivos que a lei elencou vários indicadores que poderão servir para os órgãos fiscalizadores e de avaliação do ensino na aferição do nível de valorização que os gestores públicos oferecem aos profissionais da educação.

No Título VII, a LDB versa sobre o financiamento da educação, indicando quais são suas fontes de custeio e repete o dispositivo constitucional que determina a aplicação mínima de 25% das receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Uma regra importante está disposta no art. 70 e 71, que estabelece quais são as despesas que podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino e quais não constituem despesas com MDE.

Por fim, a partir do art. 73, a Lei nº 9.394/96 estabelece regramentos para controle e avaliação da educação. De acordo com a norma, os órgãos de fiscalização examinarão, prioritariamente, quando da análise das prestações de contas, se os entes federados estão cumprindo o percentual mínimo de aplicação das receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, também deverá ser observado como estão sendo aplicados os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Nestes itens da norma, a lei direciona a fiscalização dos órgãos de controle para alguns pontos fundamentais, no entanto, não há restrição ou impedimento para esses órgãos fiscalizarem os demais dispositivos da legislação.

Visando assegurar um padrão mínimo de qualidade no ensino fundamental, a lei estipulou um custo mínimo por aluno que seja capaz de proporcionar um ensino com qualidade. Esse custo mínimo é calculado anualmente pelo Governo Federal e considera na sua composição variações nos custos dos insumos nas diversas regiões do país. Esse custo mínimo por aluno também serve de parâmetro para que a União possa efetuar transferências diretas para as instituições de ensino a fim de garantir o valor mínimo por aluno.

Ainda no que se refere à avaliação do ensino, o §3º do art. 87 menciona que os municípios deverão incluir todos os estabelecimentos de ensino fundamental no sistema

nacional de avaliação do rendimento escolar. Com essa medida, todos os alunos matriculados nas instituições oficiais estarão inseridos no sistema nacional de avaliação, possibilitando aos órgãos de controle e fiscalização mensurar a evolução do desempenho dos estabelecimentos de ensino, bem como comparar com outros estabelecimentos do mesmo sistema ou de sistemas de ensino de outras localidades.

A LDB também determina como um dos objetivos dos sistemas de ensino a progressão das escolas urbanas de ensino fundamental que atuam em tempo parcial, para o regime de tempo integral.

Por fim, a referida lei destaca uma das penalidades que os municípios poderão sofrer caso não cumpram os dispositivos legais. Segundo o § 6º do art. 87, a União e os Estados somente poderão efetuar assistência financeira caso os municípios beneficiados estejam cumprindo o percentual mínimo (25%) de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino e demais dispositivos legais pertinentes.

Da análise dos dispositivos referentes à Lei de Diretrizes e Bases da Educação, observa-se que ela reafirmou algumas das disposições inicialmente previstas na Constituição Federal, normatizou questões pedagógicas e curriculares e definiu os níveis e modalidade de ensino. Porém, para efeitos de avaliação e controle das entidades de ensino, a LDB definiu diretrizes bem claras e objetivos a serem seguidos pelos gestores dos sistemas educacionais. Essas diretrizes e objetivos deverão servir de base nas avaliações realizadas pelos órgãos de fiscalização e pelos conselhos escolares, quando da apreciação da prestação de contas e da gestão escolar.

#### 4.2.3 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Lei nº 11.494/07)

Após verificação das principais exigências e diretrizes demandadas pela Constituição Federal e a constatação das regras emanadas da Lei nº 9.394/96 (LDB), passaremos a analisar alguns dos principais pontos previstos na Lei nº 11.494/07.

Também denominada de Lei do FUNDEB, a Lei nº 11.494/07 regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Trata-se de um fundo de natureza contábil instituído no âmbito de cada Estado que objetivou a redistribuição dos recursos vinculados à educação, considerando o número de

alunos matriculados nos sistemas de ensino de cada ente federado e o valor mínimo por aluno estipulado pelo Governo Federal.

Logo no art. 3º, a lei regula como será a composição financeira do fundo, sendo a maioria dos recursos oriundos dos Estados e Municípios. Quando o valor médio ponderado por aluno do Estado não atingir o mínimo nacionalmente estabelecido, a União complementarará o fundo com recursos nacionais. Entretanto, a parcela de complementação da União ficará condicionada ao atendimento pelo Estado beneficiado de alguns requisitos, dentre eles: desempenho do sistema de ensino quanto à capacitação dos professores e aprendizagem dos alunos, esforço fiscal do ente federado e vigência de um plano educacional aprovado em lei (BRASIL, 2007d). Observa-se, mais uma vez, a necessidade dos sistemas de ensino estarem bem avaliados e possuírem um plano para educação com objetivos e metas claramente definidos.

Ainda no tocante à distribuição dos recursos do FUNDEB, a lei prevê que os recursos do fundo serão repartidos proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas redes de ensino, considerando o âmbito de atuação prioritário de cada ente federado. Esta regra está alinhada com o princípio constitucional da permanência e acesso a educação, haja vista que pune financeiramente o gestor educacional que não consegue manter e aumentar o número de alunos matriculados.

Os recursos do fundo também levarão em conta se a escola é de tempo parcial ou integral, sendo esta última recebendo mais recursos. Esta regra também está em consonância com o que prevê a Lei de Diretrizes e Bases, a qual determina que o sistema de ensino deve objetivar a progressão das escolas de tempo parcial para integral.

No capítulo IV da Lei, são abordados aspectos de como deverão ser utilizados os recursos. Inicialmente, a norma prevê que os recursos do fundo somente poderão ser utilizados em ações consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases. Do montante captado pelo fundo, 60%, no mínimo, deve ser investido no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério. Este ponto está condizente com outros instrumentos normativos que estabelecem a valorização do magistério como ponto fundamental dos sistemas de ensino. O capítulo IV também dispõe sobre a vedação de utilização dos recursos do fundo em despesas não consideradas como MDE e como garantia em operações de crédito que não se destinem ao financiamento de ações consideradas como MDE.

A partir do art. 24, a lei aborda aspectos importantes no tocante ao controle e fiscalização dos recursos. A norma atribui a várias entidades a competência para fiscalizar e



acompanhar a aplicação dos recursos. O responsável principal pelo controle dos gastos é o próprio ente beneficiado, através do controle interno. O controle externo será exercido pelos Tribunais de Contas, Ministério Público e pelos Conselhos. Com relação a este último, a lei dedicou vários artigos para sua regulamentação, atribuindo-lhes grande importância e poderes, inclusive para emitir parecer rejeitando a prestação de contas do fundo. No tocante a avaliação dos resultados, foi delegada ao Ministério da Educação a competência para realização de estudos técnicos a fim de adotar medidas operacionais e corretivas (BRASIL, 2007d).

No art. 28, está previsto que o descumprimento do art. 212 da Constituição Federal e o disposto na lei do FUNDEB sujeitará os municípios a possibilidade de intervenção. Este dispositivo demonstra a importância que é dada a Lei do FUNDEB, pois a possibilidade de intervenção e, conseqüentemente, a perda da autonomia administrativa atribuída pela Constituição Federal, é uma das penas mais duras que um município pode sofrer.

Por fim, o art. 38 dispõe que os municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade do ensino de forma a garantir o padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente. Além disso, ainda visando à qualidade do ensino, os municípios deverão implantar planos de carreira e remuneração com salários dignos para os profissionais da educação. Verifica-se, mais uma vez, nestes dispositivos, que a lei do FUNDEB, bem como outras normas regulamentadoras da educação, objetivam não apenas garantir recursos para manutenção e desenvolvimento da educação, mas, principalmente, a qualidade e os resultados do ensino.

Assim como a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei nº 11.494/07 também estabeleceu vários dispositivos de observância pelos gestores públicos com vistas a garantir um sistema de ensino de qualidade e os recursos suficientes para sua manutenção e desenvolvimento.

Após a análise desses três importantes instrumentos normativos, passaremos a verificar quais as principais diretrizes, objetivos e metas da educação que foram estabelecidos pelo Plano Nacional de Educação.

#### 4.2.4 Plano Nacional da Educação (Lei nº 10.172/2001)

Antes de abordar os principais aspectos do Plano Nacional da Educação - PNE, é importante esclarecer que escolhemos trabalhar no presente estudo com o PNE aprovado em 2001, com vigência até 2010, haja vista que o PNE de 2011 a 2020 ainda não havia sido aprovado pelo Congresso Nacional. Também é importante ressaltar que abordaremos apenas os aspectos do PNE que envolvam o ensino fundamental, que é o objeto do presente estudo.

O Plano Nacional de Educação foi aprovado pela Lei nº 10.172/2001 com vigência de 2001 a 2010. Isto é, em teoria, até o final do ano de 2010 todas as metas estabelecidas no referido plano deveriam ser cumpridas.

Os principais objetivos do plano eram a elevação global do nível de escolaridade, melhoria da qualidade do ensino, redução das desigualdades sociais e regionais no tocante a acesso e permanência as instituições de ensino e democratização da gestão (BRASIL, 2001b). Observa-se que todos esses objetivos estão condizentes com os princípios e regras estabelecidos na Constituição Federal, LDB e Lei do FUNDEB. Isso significa que, se os gestores atingirem os objetivos do PNE estarão também cumprindo o que determina a legislação educacional.

Quanto às prioridades, o PNE previu (BRASIL, 2001b):

1. Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando acesso, permanência e conclusão [...];
2. Garantia de ensino fundamental a todos que não tiveram acesso na idade própria, ou que não concluíram [...];
3. Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – a educação infantil, o ensino médio e a educação superior [...];
4. Valorização dos profissionais da educação [...]
5. Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino [...]. (BRASIL, 2001b)

O estabelecimento de prioridades é importante em virtude das demandas do serviço público, especialmente da educação, serem elevadas, enquanto os recursos públicos são limitados. Assim, quando o gestor se deparar com uma situação de escolha de uma dentre várias alternativas de ações na área de educação, ele deverá escolher aquela que seja condizente com as prioridades definidas no PNE.

Antes de definir os objetivos e metas para a educação infantil e ensino fundamental, o PNE apresenta um diagnóstico desses setores. Esse diagnóstico é importante, pois mapeia a situação atual da educação e serve de base para o estabelecimento de metas a serem alcançadas. Em todo planejamento, deve-se conhecer a realidade em que se encontra a instituição, caso contrário as metas e objetivos serão definidos aleatoriamente.

Os principais objetivos e metas para a educação infantil definidos pelo PNE foram os seguintes (BRASIL, 2001b):

- Ampliar a educação infantil, atendendo, até 2005, 30% da população de até 3 anos, 60% da população de 4 a 6 anos e, até 2010, 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos;
- Elaborar, até 2002, padrões mínimos de infraestrutura, assegurando:
  - Espaço interno adequado, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário;
  - Instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças
  - Instalações para preparo e/ou serviço de alimentação
  - Ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme as diretrizes curriculares e a metodologia da educação infantil, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e o brinquedo
  - Mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos. (BRASIL, 2001b)

O Plano ainda previu que a partir de 2002 somente deveriam ser autorizadas a construção e funcionamento de escolas que atendessem aos padrões mínimos de infraestrutura relacionados acima.

O Plano ainda estabeleceu que (BRASIL, 2001b):

- Todos os professores deveriam possuir, até 2005, diploma de ensino médio e, até 2010, 70% curso superior;
- Somente dever-se-iam admitir novos professores, a partir de 2001, com diplomas de ensino médio;
- Garantia de merenda escolar para as crianças da educação infantil;
- Implantar os conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar local;
- Todos os municípios deveriam possuir, até 2010, programas de orientação e apoio aos pais com filhos entre 0 e 3 anos;
- Adotar progressivamente o atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 6 anos;
- Parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade;
- Deveriam ser realizados estudos sobre custo da educação infantil com base nos parâmetros de qualidade, com vistas a melhorar a eficiência e garantir a generalização da qualidade do atendimento; (BRASIL, 2001b)

No tocante ao ensino fundamental, após apresentar um diagnóstico dessa modalidade de ensino, o Plano Nacional de Educação elencou, dentre outros, os seguintes objetivos e metas (BRASIL, 2001b):

- Universalizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental, até 2005, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola;
- Regularizar o fluxo escolar reduzindo em 50%, até 2005, as taxas de repetência e evasão;
- Elaborar, até 2002, padrões mínimos nacionais de infra-estrutura para o ensino fundamental, incluindo: iluminação, ventilação, insolação, água potável, rede elétrica, instalações sanitárias, espaços para esporte, recreação, biblioteca e merenda escolar, até 2005. A partir de 2010, todas as escolas também terão que ampliar os acervos das bibliotecas, possuir telefone, informática e equipamento multimídia para ensino. A partir de 2002, somente escolas com os padrões mínimos nacionais de infra-estrutura estarão autorizadas a funcionar;
- Até 2003, todas as escolas deveriam ter formulado seus projetos pedagógicos, com observância das Diretrizes Curriculares para o ensino fundamental e dos Parâmetros Curriculares Nacionais;
- Universalizar, até 2002, a implantação dos conselhos escolares;
- Elevar de quatro para cinco o número de livros didáticos oferecidos aos alunos das quatro séries iniciais do ensino fundamental, de forma a cobrir as áreas que compõem as Diretrizes Curriculares do ensino fundamental e os Parâmetros Curriculares Nacionais;
- Ampliar a oferta de livros didáticos a todos os alunos das quatro séries finais do ensino fundamental;
- Prover de literatura, textos científicos, obras básicas de referência e livros didático-pedagógicos de apoio ao professor as escolas do ensino fundamental;
- Prover de transporte escolar as zonas rurais, de modo a garantir a escolarização dos alunos e o acesso à escola por parte do professor;
- Prover alimentação escolar, garantindo os níveis calórico-proteicos por faixa etária;
- A partir de 2003, carga horária mínima semanal dos cursos diurnos deveria ser de 20h de efetivo trabalho escolar;
- Eliminar a existência, nas escolas, de mais de dois turnos diurnos e um turno noturno, sem prejuízo do atendimento da demanda;
- Ampliar a jornada escolar para tempo integral (7h diárias);
- Estimular os Municípios a proceder um mapeamento, por meio de censo educacional, das crianças fora da escola, por bairro ou distrito de residência e/ou locais de trabalho dos pais, visando localizar a demanda e universalizar a oferta de ensino obrigatório; (BRASIL, 2001b)

Além desses objetivos e metas previstos para o ensino infantil e fundamental, o PNE ainda estabelece, no capítulo da educação à distância, algumas metas para as escolas do ensino fundamental e infantil, quais sejam (BRASIL, 2001b):

- Instalar, até 2005, 500.000 computadores em 30.000 escolas públicas de ensino fundamental e médio, promovendo condições de acesso à internet;
- Equipar, até 2010, todas as escolas de ensino fundamental com mais de 100 alunos, com computadores e conexões internet. (BRASIL, 2001b)

Mais adiante, o PNE elenca as diretrizes, objetivos e metas que deveriam nortear a ação estatal quanto à formação dos professores e valorização do magistério. Quais sejam (BRASIL, 2001b):

- Implantação, a partir de 2001, do Plano de Cargos e Carreiras para o magistério;
- Jornada de tempo integral;
- Destinar entre 20% e 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas;
- A partir de 2001, somente permitir o ingresso de professores que possuam as qualificações mínimas exigidas pelo art. 62 da Lei de Diretrizes e Bases da educação;
- Até 2005, todos os professores em exercício na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, inclusive nas modalidades de educação especial e de jovens e adultos, deveriam possuir, no mínimo, habilitação de nível médio (modalidade normal), específica e adequada às características e necessidades de aprendizagem dos alunos;
- Até 2010, 70% dos professores da educação infantil e do ensino fundamental deveriam possuir diploma de curso superior;
- Até 2010, todos os professores de ensino médio deveriam possuir formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura plena nas áreas de conhecimento em que atuavam;
- Promover a avaliação periódica da qualidade de atuação dos professores, como subsídio à definição de necessidades e características dos cursos de formação continuada. (BRASIL, 2001b)

O Plano partia do pressuposto de que a formação e capacitação dos professores é uma condição essencial para a melhoria da qualidade do ensino. Sem uma política de valorização dos profissionais do magistério, que englobe a formação profissional, condições de trabalho, salário, carreira e formação continuada, todas as outras metas do PNE ficariam comprometidas (BRASIL, 2001b).

Para que as metas do plano fossem cumpridas era necessário assegurar os recursos para investimento. O capítulo V do PNE é dedicado ao financiamento e gestão de todas as metas do plano, através da vinculação de recursos diretamente para educação. O ponto de partida do financiamento é definido na Constituição Federal, ao estabelecer a vinculação de um percentual das receitas de impostos e transferências de impostos para o financiamento das ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

A fim de garantir os recursos para educação, o PNE previu a implementação de mecanismos de fiscalização e controle, objetivando o estrito cumprimento dos percentuais de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino. Neste ponto, o plano atribui ao Poder Legislativo e aos Tribunais de Contas a competência para averiguar o cumprimento dos percentuais mínimos de aplicação na educação.

É importante ressaltar que o financiamento ou a reserva de recursos para a educação a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos e metas da educação não pode ser visto como um fim. Assegurar os recursos orçamentários para educação é importante, mas o principal é buscar alcançar as metas traçadas pelo PNE. Desse modo, em que pese o PNE definir claramente a competência das Cortes de Contas para aferir o cumprimento das metas relativas ao financiamento do plano, não há impedimento para que os Tribunais de Contas verifiquem o cumprimento das demais metas do PNE. Afinal, a Constituição Federal definiu como atribuição dos Tribunais de Contas a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional das entidades públicas, envolvendo aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade (BRASIL, 1988).

Ademais, ao tratar da avaliação e controle, o PNE deixa claro que a organização de um sistema de acompanhamento e controle, através das Secretarias de Educação, Conselhos Escolares e entidades da sociedade civil, não prescinde das atribuições específicas dos Tribunais de Contas na fiscalização e controle.

Como todo plano, é preciso que exista um bom mecanismo de controle e avaliação a fim de mensurar o seu cumprimento, identificar desvios, concentrar esforços e organizar as atividades em prol dos objetivos e metas definidos. Uma boa gestão não exige apenas planejamento, mas também que os objetivos definidos no plano sejam cumpridos. Nesse contexto, os Tribunais de Contas, como órgãos de avaliação e controle da gestão pública, possuem um papel imprescindível para o cumprimento das metas estabelecidas no planejamento.

#### **4.3 Pontos de avaliação e controle definidos na legislação da educação**

A ação do gestor público deve estar pautada por uma série de princípios que norteiam a atividade administrativa, dentre os quais encontra-se o princípio da legalidade (BRASIL, 1988). Este princípio reza que os atos administrativos praticados pelo gestor devem obedecer

ao que determina a legislação. Diferentemente da atividade privada, onde o gestor pode fazer tudo que não está vedado pela lei, no setor público, a ação estatal deve seguir o que a norma impõe. Apenas em algumas situações o gestor pode agir segundo sua conveniência e oportunidade (discrecionabilidade). Mesmo assim, a norma é quem determina o alcance e os limites da conveniência do administrador público.

Em razão deste princípio, o administrador público deve seguir as determinações da legislação educacional, não lhe sendo permitido agir de acordo com sua discrecionabilidade, salvo quando a lei admitir. Assim, quando, por exemplo, o Plano Nacional da Educação, que é uma lei ordinária, determina objetivos e metas a serem alcançados, não cabe ao gestor avaliar a conveniência e oportunidade de cumpri-los, pois trata-se de determinação legal.

Ao analisar as normas que regulamentam o setor educacional, tais como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei do FUNDEB, o Plano Nacional da Educação, dentre outros, objetivou-se identificar as determinações, princípios, diretrizes, objetivos e metas que abrangem o setor educacional. Esses pontos servirão como itens de controle para avaliar se a administração do gestor público seguiu os parâmetros definidos em lei.

Quando da análise da legislação educacional foram identificados diversos pontos de controle balizadores da ação estatal. Dentre eles destacam-se:

**Quadro 4 – Indicadores previsto na legislação educacional**

Direito de acesso à educação e à escola	CF/88 – LDB – PNE
Direito de permanência na escola	CF/88 – LDB – PNE
Valorização dos profissionais da educação	CF/88 – LDB – PNE
Gestão democrática, assegurada a participação de profissionais da educação, da comunidade escolar e dos conselhos escolares	CF/88 - LDB
Universalizar, até 2002, a implantação dos conselhos escolares	PNE
Implantar os conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar local	PNE
Garantia de padrão mínimo de qualidade	CF/88 – LDB – Lei do FUNDEB - PNE
Piso salarial para servidores da educação	CF/88 – LDB – Lei do FUNDEB
Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos.	CF/88 - LDB
Atendimento especializado para portadores de deficiência	CF/88 - LDB
Garantia de educação infantil em creches e pré-escolas para crianças de até 5 anos	CF/88
Oferta de ensino noturno regular	CF/88 – LDB
Oferta de Programas suplementares de alimentação	CF/88 – LDB - PNE

Oferta de transporte escolar	CF/88 – LDB
Prover de transporte escolar as zonas rurais, de modo a garantir a escolarização dos alunos e o acesso à escola por parte do professor	PNE
Oferta de material didático	CF/88 – LDB
Assistência a saúde para todas as etapas da educação básica	CF/88 - LDB
Atuação prioritária, para os municípios, no ensino infantil e fundamental	CF/88
	Lei nº 9.394/96 – os municípios somente atuarão em outras áreas, após aplicação do percentual mínimo na MDE
Aplicação de no mínimo 25% das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino	CF/88 - LDB
Erradicação do analfabetismo	CF/88
Regularizar o fluxo escolar reduzindo em 50%, até 2005, as taxas de repetência e evasão	PNE
Universalização do atendimento escolar	CF/88 – PNE
Ampliar a educação infantil, atendendo até 2005, 30% da população de até 3 anos, 60% da população de 4 a 6 anos e, até 2010, 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos;	PNE
Universalizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental, até 2005, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola	PNE
Valorização da experiência extra-escolar	LDB
Relação adequada entre número de alunos e professores	LDB
Carga horária adequada	LDB
Condições materiais do estabelecimento	LDB
Elaborar, até 2002, padrões mínimos de infraestrutura, assegurado: espaço interno adequado, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário; banheiros, cozinha para merenda, mobiliário e materiais pedagógicos	PNE
Elaborar, até 2002, padrões mínimos nacionais de infra-estrutura para o ensino fundamental, incluindo: iluminação, ventilação, insolação, água potável, rede elétrica, instalações sanitárias, espaços para esporte, recreação, biblioteca e merenda escolar, até 2005. A partir de 2010, todas as escolas também terão que ampliar os acervos das bibliotecas, possuir telefone, informática e equipamento multimídia para ensino. A partir de 2002, somente escolas com os padrões mínimos nacionais de infra-estrutura estarão autorizadas a funcionar	PNE
Instalar, até 2005, 500.000 computadores em	PNE



30.000 escolas públicas de ensino fundamental e médio, promovendo condições de acesso à internet	
Equipar, até 2010, todas as escolas de ensino fundamental com mais de 100 alunos, com computadores e conexões internet	PNE
Formação inicial e continuada dos profissionais do magistério	LDB – Lei do FUNDEB
Todos os professores deverão possuir, até 2005, diploma de ensino médio e, até 2010, 70% deverão possuir curso superior	PNE
Somente admitir novos professores, a partir de 2001, com diplomas de ensino médio;	PNE
Garantir que, até 2010, 70% dos professores da educação infantil e do ensino fundamental possuam diploma de curso superior	PNE
Plano de cargos e carreira, assegurando promoção por títulos	LDB – Lei do FUNDEB
Implantação, a partir de 2001, do Plano de Cargos e Carreiras para o magistério	PNE
Ingresso exclusivamente por concurso público	LDB
Valor mínimo que deve ser gasto por aluno (custo mínimo)	LDB
Escolas em tempo integral	LDB - PNE
Destinação dos recursos do FUNDEB apenas para ações consideradas como MDE	Lei do FUNDEB
Aplicação de no mínimo 60% dos recursos do FUNDEB para pagamento da remuneração dos profissionais do magistério	Lei do FUNDEB
Garantia de ensino fundamental a todos que não tiveram acesso na idade própria ou não concluíram	PNE
Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino	PNE

**Fonte:** Elaboração própria.

Observa-se que a legislação educacional prevê vários dispositivos que servem como indicadores para avaliar a gestão da educação. Nota-se, também, que muitos desses dispositivos são claros quanto aos resultados pretendidos. Isso significa que mesmo se tratando de cumprimento de uma obrigação legal, a realização dessas determinações culmina com o alcance de resultados. Logo, não se pode afirmar que o gestor ao obedecer a uma determinação legal está apenas cumprindo uma formalidade, pois, conforme verificado nos dispositivos elencados acima, muitas determinações legais objetivam o alcance de resultados.

Nesse sentido, quando os órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, analisam a gestão do administrador público apenas sob o prisma da legalidade, não se pode dizer, necessariamente, que os resultados não estão sendo avaliados.

Da análise dos dispositivos legais supramencionados, verifica-se que alguns deles são repetidos por várias normas. Em alguns casos, as mesmas regras são repetidas pela CF/88, LDB, Lei do FUNDEB e PNE. Mais do que ser redundante, a legislação da educação, ao repetir as mesmas regras em várias leis, pretendeu enfatizar a importância do cumprimento da norma. Dessa forma, quando todas as leis analisadas repetem a necessidade de garantia de padrão mínimo de qualidade, demonstra-se que esta regra é imprescindível para o setor educacional.

Conforme visto anteriormente, a legislação da educação pesquisada (CF/88, LDB, Lei do FUNDEB e PNE) estabelece uma série de regras, objetivos e metas que devem ser seguidos pelos gestores públicos. Apesar disso, o TCE-PB, ao avaliar a gestão educacional dos municípios paraibanos, analisa, basicamente, apenas dois pontos elencados nas normas, quais sejam: percentual das receitas de impostos mais transferências de impostos investidos na manutenção e desenvolvimento do ensino e o percentual dos recursos do FUNDEB que são destinados para o pagamento dos profissionais do magistério.

Desta feita, antes de selecionar novos indicadores para ampliar a avaliação da gestão da educação, é necessário verificar se o TCE-PB possui competência para ampliar sua avaliação englobando outros critérios previstos na legislação educacional e que ainda não são avaliados.

#### **4.4 Competências do TCE-PB na avaliação do desempenho educacional**

Quando se fala em competência de um Tribunal de Contas, e dos órgãos de controle de modo geral, objetiva-se delimitar os poderes a eles atribuídos, a sua função, sua jurisdição, área de atuação, atribuições, abrangência e a legalidade de sua atividade. A delimitação da competência é imprescindível, pois possibilita que os órgãos públicos atuem de forma mais eficiente, na medida em que impede a superposição de atribuições, e prover o órgão de poder e legitimidade para exercer o seu mister.

De modo geral, as competências dos Tribunais de Contas são oriundas da Constituição Federal e são bastante amplas. Esses Tribunais compõem o denominado sistema de controle da administração pública, que pode ser dividido em controle interno, quando realizado internamente em cada órgão/poder, e controle externo, quando exercido por órgão fora da

estrutura do órgão/poder. Os Tribunais de Contas fazem parte do controle externo, cuja competência constitucional é atribuída ao Poder Legislativo (BRASIL, 1988).

Nos termos do art. 71 da CF/88, na esfera federal, o controle externo está a cargo do Congresso Nacional. Porém, o Tribunal de Contas da União - TCU auxiliará o Congresso no exercício da fiscalização. Não obstante a CF/88 determinar que o TCU deve auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, isto não significa que o TCU, e os Tribunais de Contas de modo geral, não possuam atribuições próprias. Pelo contrário, a própria Constituição prevê, em seu art. 71, competências específicas para o Tribunal de Contas da União.

Em que pese a CF/88 mencionar e elencar apenas as competências do TCU, no art. 75 ela é clara ao estabelecer que as normas da seção IX, que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos demais Tribunais de Contas. Portanto, pelo princípio da simetria, os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, guardadas as devidas particularidades, possuem as mesmas competências do TCU. Ademais, o Supremo Tribunal Federal - STF “[...] entende que as Constituições Estaduais não podem ampliar ou restringir as competências das Cortes de Contas Estaduais e Municipais [...]” (STF, 2008).

As competências das Cortes de Contas, mais especificamente do TCU, elencadas pela CF/88 são bastante abrangentes. Segundo a Carta Magna, a fiscalização abarca aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e operacionais. Isto é, as Cortes de Contas, quando da avaliação da gestão pública, observam a gestão das receitas e despesas, fluxo de caixa, superávit/déficit financeiro, licitações e contratos, empenhos, pagamentos, comprovantes de despesas, controle dos bens públicos, zelo e conservação dos bens públicos, etc. Porém, com a introdução do termo ‘operacional’ no caput do artigo 70, as competências dos Tribunais de Contas ampliaram substancialmente (LIMA, 2011).

Com a previsão da fiscalização operacional da gestão pública, vários Tribunais implantaram as denominadas auditorias operacionais, que visam examinar a gestão pública sob o prisma da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do TCU:

[...] a auditoria operacional é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (TCU, 2010, p. 11).

Conforme a definição do referido Manual, verifica-se que o foco da auditoria operacional não é apenas o exame da legalidade e conformidade da gestão pública, mas os resultados e benefícios que a ação estatal leva para sociedade, ponderando-se custos e produtividade.

O exame da economicidade diz respeito à capacidade do gestor público realizar a atividade pública com o menor custo possível, mantendo o mesmo padrão de qualidade. A eficiência relaciona-se com o balanceamento entre meios e fins. Ou seja, verifica quais os resultados/produtos gerados em confronto com os custos desses resultados. A eficácia é a capacidade do poder público cumprir os objetivos e metas definidos, independentemente dos custos envolvidos. Sob esse aspecto, o importante é verificar se a ação do estado está gerando os resultados esperados. Por fim, a efetividade diz respeito ao impacto do alcance dos objetivos e metas do estado perante a sociedade (TCU, 2010). Exemplificando, quando o governo reduz o índice de analfabetismo ao patamar definido no planejamento, ele está sendo eficaz. Mas, para ser efetivo deve-se observar o impacto dessa redução para o público alvo da política pública.

Percebe-se que a inserção do termo "operacional" no caput do art. 70 da Constituição acarretou profundas transformações na forma como é realizada a avaliação da gestão pública pelos Tribunais de Contas.

No parágrafo único do art. 70, ainda sobre a amplitude da competência dos Tribunais de Contas, a Constituição assevera que prestarão contas qualquer pessoa, seja física ou jurídica, pública ou privada, desde que utilize, guarde, gere ou administre bens ou recursos públicos (BRASIL, 1988). A regra é: recebeu recursos públicos, está dentro da jurisdição dos Tribunais de Contas.

No art. 70, a CF/88, enumera algumas competências específicas do Tribunal de Contas da União. Contudo, conforme mencionado anteriormente, essas competências estendem-se aos demais Tribunais de Contas. São elas:

- a. Apreciar as contas prestadas pelo Presidente da República. O TCU avaliará as contas da Presidência e emitirá um parecer para julgamento perante o Congresso Nacional. No caso do TCE-PB, ele emitirá parecer acerca das contas do Governador que será julgada pela Assembleia Legislativa. Semelhantemente, o TCE-PB emitirá parecer sobre as contas do Prefeito, as quais serão julgadas pela Câmara Municipal;
- b. Julgar as contas dos administradores de recursos e bens públicos. Para os demais gestores públicos, o TCE-PB não emite parecer, mas julga diretamente as contas;

- c. Apreciar, para fins de registro, os atos de concessão de aposentadoria e pensão, bem como as admissões no serviço público, salvo as que forem para cargos de comissão;
- d. Realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, patrimonial, orçamentária e operacional nas unidades de qualquer Poder;
- e. Fiscalização de convênios. No caso do TCE-PB, a fiscalização abrange convênios com recursos estaduais e municipais;
- f. Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade despesa ou irregularidade de contas, as sanções legais;
- g. Em caso de ilegalidade, o Tribunal poderá assinar prazo para que o gestor adote providências para o cumprimento da lei;
- h. Representar ao Poder competente sobre abusos e irregularidades apuradas. (BRASIL, 1988)

A Constituição do Estado da Paraíba, ao dispor sobre as competências do Tribunal de Contas do Estado, basicamente repete as disposições da Constituição Federal, não trazendo nenhuma competência nova (PARAÍBA, 1989).

Contudo, a Lei Complementar Estadual nº 18/93 (Lei Orgânica do TCE-PB) estabelece algumas competências não previstas expressamente no texto constitucional, destacando-se:

- a. Responder a consultas formuladas por autoridades competentes acerca de dúvidas na aplicação dos dispositivos legais e regulamentares. Esta competência diz respeito à função orientadora exercida pelo TCE-PB;
- b. Decidir sobre denúncias que lhes sejam encaminhadas;
- c. Auditar, por solicitação da comissão de fiscalização e orçamento do Poder Legislativo ou comissão técnica, projetos e programas autorizados na lei orçamentária, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade. (LEI ORGÂNICA DO TCE-PB)

Por sua vez, a Resolução Normativa TC nº 10/2010, que aprovou o regimento interno do TCE-PB, também traz algumas novidades quanto à competência do TCE-PB, destacando-se:

- a. Realizar audiências públicas nas sedes dos municípios, dando conhecimento à comunidade dos atos de gestão praticados pelos agentes políticos locais;
- b. Capacitar gestores e servidores públicos através da Escola de Contas;
- c. Estimular o controle social. (RESOLUÇÃO NORMATIVA TC Nº 10/2010)

Da análise dos instrumentos normativos que regulam as competências do TCE-PB, é possível observar que são bastante amplas as atribuições da Corte de Contas Estadual. Em que pese essas normas elencarem algumas competências específicas, verifica-se que a abrangência

maior da competência do TCE-PB advém do caput do art. 70 da CF/88. Segundo esse dispositivo, a fiscalização aborda aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e operacionais, envolvendo as dimensões da legalidade, legitimidade e economicidade (BRASIL, 1988).

Além das normas específicas regulamentadoras das competências do TCE-PB, existem outras leis que estabelecem atribuições aos Tribunais de Contas.

A Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos) prevê em seu art. 102 que os membros dos Tribunais de Contas devem representar o Ministério Público quando detectarem crimes tipificados na referida norma. No art. 113 do mesmo dispositivo legal, está prescrito que compete aos Tribunais de Contas efetuar o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos previstos na Lei nº 8.666/93, quanto aos aspectos da legalidade e regularidade. Segundo a referida lei, os Tribunais de Contas também poderão solicitar correções nos editais das licitações realizadas pelo Poder Público (BRASIL, 1993b).

A Lei Complementar nº 101/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, ampliou consideravelmente as atribuições das Cortes de Contas. Dentre as novas competências, podemos citar:

- a. De modo geral, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) atribui ao Poder Legislativo, como o auxílio dos Tribunais de Contas, a fiscalização do cumprimento das regras por ela estabelecidas;
- b. Especificamente, a LRF determina que compete aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites de despesa com pessoal dos Poderes e Órgãos, assim como as medidas adotadas para o retorno das despesas ao limite. Inclusive, deverá emitir alerta quando o montante da despesa com pessoal ultrapassar 90% do limite;
- c. Os Tribunais também alertarão os Poderes e Órgãos da possibilidade de ocorrência do não cumprimento das metas anuais e da arrecadação das receitas não comportar o cumprimento das metas de resultado primário e nominal;
- d. As Cortes de Contas alertarão os Poderes e Órgãos quando os montantes das dívidas consolidadas e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontrarem acima de 90% dos respectivos limites;
- e. Também alertarão quando os gastos com inativos e pensionistas estiverem acima do limite legal;
- f. O art. 59, § 1º, V, prevê que os Tribunais de Contas deverão alertar os Poderes e Órgãos quanto à existência de fatos que comprometam custos e os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária;
- g. É da competência das Cortes de Contas, segundo a LRF, verificar o cumprimento das metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias, inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária Anual, bem como a previsão, arrecadação e renúncia de receitas;

h. Por fim, a LRF também atribuiu aos Tribunais de Contas a verificação da destinação dos recursos oriundos da alienação de ativos. (LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000)

Além de fiscalizar o cumprimento das normas emanadas da Lei nº 8.666/93 e da Lei Complementar nº 101/2000, com o advento da Lei nº 12.462/11, que instituiu o regime diferenciado de contratações públicas, os Tribunais de Contas também passaram a verificar o cumprimento das regras estabelecidas por essa norma (BRASIL, 2011).

A Lei Complementar nº 64/1990 alterada em alguns aspectos pela Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, atribuiu aos Tribunais de Contas competências específicas no auxílio à Justiça Eleitoral na apuração de delitos eleitorais. Inclusive, o parágrafo 2º do art. 26-B assevera que a apuração desses delitos terão prioridade sobre as funções regulares dos Tribunais de Contas (BRASIL, 1990).

A Lei da Ficha Limpa introduziu uma nova hipótese de inelegibilidade, ao prever a possibilidade daqueles que tiveram suas contas rejeitadas pelos Tribunais de Contas, com irregularidades insanáveis que configure ato doloso de improbidade administrativa, tornarem-se inelegíveis. A fim de cumprir essa nova função, os Tribunais de Contas deverão comunicar ao Ministério Público Eleitoral e à Justiça Eleitoral a relação dos gestores públicos que tiveram contas rejeitadas (BRASIL, 2010b).

Ainda no campo eleitoral, a Lei nº 9.096/1995 e a Lei nº 9.504/1997 preceituam que a Justiça Eleitoral poderá requisitar técnicos dos Tribunais de Contas a fim de auxiliá-la na fiscalização das contas prestadas pelos partidos políticos nas campanhas eleitorais (BRASIL, 1997, 1995).

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) previu a competência do Tribunal de Contas para acompanhar o procedimento administrativo de improbidade, tendo a comissão processante a função de comunicar às Cortes de Contas a existência de processo de improbidade administrativa sob seus jurisdicionados (BRASIL, 1992).

Com o intuito de fiscalizar possível enriquecimento ilícito de ocupantes de cargos da administração pública, a Lei nº 8.730/93 atribuiu ao Tribunal de Contas a competência para solicitar aos ocupantes de cargos públicos descritos na norma o envio da declaração de bens. O objetivo é avaliar se a evolução patrimonial do agente público é compatível com os rendimentos auferidos. Apesar de a lei referir-se especificamente ao Tribunal de Contas da União, ela menciona em seu art. 7º que as disposições desta lei serão adotadas pelos Estados e Municípios como normas gerais de direito financeiro, cabendo os respectivos Tribunais de Contas a sua fiscalização (BRASIL, 1993a).

No que tange à fiscalização dos recursos da saúde, a Lei Complementar nº 141/2012, que regulamentou os valores mínimos a serem aplicados anualmente pelos entes federados, estipulou que o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do Sistema Único de Saúde - SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde, fiscalizará o cumprimento das regras fixadas na norma (BRASIL, 2012b).

Saliente-se que a referida lei estabelece que essa fiscalização enfatizará, dentre outros aspectos, os seguintes:

- a. Elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual;
- b. Cumprimento das metas para a saúde emanadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c. Aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde;
- d. As transferências dos recursos aos Fundos de Saúde. (BRASIL, 2012b).

Essa norma trouxe alguns pontos importantes para a avaliação de resultados da gestão pública, especificamente no tocante ao setor de saúde. Logo no art. 1º, IV, a lei menciona que ela institui normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde. Verifica-se que o termo "avaliação" significa a apreciação crítica de algo e pressupõe a existência de parâmetros ou critérios de aferição. Ou seja, avaliar algo como bom ou ruim pressupõe um parâmetro comparativo. Nesse sentido, a Lei Complementar nº 141/2012 previu a possibilidade de haver uma avaliação mais ampla pelos Tribunais de Contas dos recursos da saúde, não os limitando a verificação de conformidades e legalidade.

O disposto no art. 2º, II, corrobora com o entendimento expressado acima, na medida em que a norma estabelece que somente serão consideradas como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas que estiverem em conformidade com os objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da federação (BRASIL, 2012b).

Nota-se que a lei estabeleceu um critério avaliativo ou parâmetro de referência ao relacionar as despesas com saúde aos objetivos e metas fixados nos Planos de Saúde. Com isto, os Tribunais de Contas poderão avaliar, por disposição expressa de lei, o cumprimento dos objetivos e metas do Plano de Saúde. Caso as despesas não estejam em conformidade com as diretrizes do Plano, não serão consideradas no cálculo do percentual mínimo de



aplicação dos recursos de impostos mais transferências de impostos nas ações e serviços públicos de saúde.

Por fim, o art. 42 da Lei Complementar nº 141/2012 prevê que os órgãos de Auditoria e fiscalização do SUS, sem prejuízo do acompanhamento por parte dos Tribunais de Contas, deverão verificar o cumprimento das normas estabelecidas nesta lei complementar com foco na verificação dos resultados alcançados (BRASIL, 2012b). Observa-se, mais uma vez, que a norma demonstra preocupação com os resultados das despesas investidas na saúde e não apenas no cumprimento do investimento mínimo obrigatório nas ações e serviços públicos de saúde.

Outra norma que surgiu para ampliar as competências dos Tribunais de Contas foi a Lei nº 9.717/1998. Esta lei dispôs sobre regras gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. Segundo a referida norma, os Institutos Próprios de Previdência estão sujeitos a inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo (BRASIL, 1998b).

Percebe-se que o dispositivo trouxe uma novidade quanto à natureza das auditorias dos Tribunais de Contas ao prever a possibilidade de auditoria atuarial. Esse tipo de auditoria visa emitir opinião acerca da capacidade de sobrevivência dos regimes próprios de previdência, especificamente no tocante a sua capacidade de arrecadação e pagamento de benefícios, considerando aspectos demográficos, faixa etária dos contribuintes, capitalização dos recursos, taxa de mortalidade, expectativa de vida, etc.

De acordo com o Manual de Normas e Procedimentos de Auditoria Atuarial do Instituto Brasileiro de Atuária (IBA):

A auditoria atuarial corresponde à avaliação do nível de solvência e constitui o conjunto de procedimentos técnicos que têm por objetivo a emissão de parecer no qual constará, necessariamente, o nível de constituição e cobertura das reservas técnicas e o nível de solvência da entidade auditada, consoante as normas vigentes e específicas no que for pertinente. (IBA, entre 2000 e 2013, p. 5).

Observa-se, portanto, que além das tradicionais competências para realizar auditorias orçamentárias, financeiras e patrimoniais, os Tribunais de Contas também possuem competências para realizar auditoria operacional e, com o advento da norma supramencionada, auditoria atuarial.

Em sintonia com princípio constitucional da publicidade, previsto no art. 37 da CF/88, a Lei nº 9.755/1998 determinou que o Tribunal de Contas da União disponibilizasse, através de sítio na internet, informações acerca de receitas, despesas, relatório resumido da execução orçamentária, Demonstrativos Contábeis, orçamentos, resumos de instrumentos contratuais e relações de compras mensais realizadas pela administração pública (BRASIL, 1998a).

O Tribunal de Contas da União também é responsável pela fiscalização da aplicação dos recursos repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro, conforme mandamento da Lei nº 10.264/2001. Segundo a referida norma, além da fiscalização do repasse dos recursos, o TCU também poderá fiscalizar a execução de obras destinadas aos jogos olímpicos, bem como relacionadas à infraestrutura (BRASIL, 2001a).

Confirmando a amplitude de atuação das Cortes de Contas, a Instrução Normativa IN TCU nº 050/2006, embasada na Lei nº 11.284/2006, atribui competência ao Tribunal de Contas da União para acompanhar, fiscalizar e avaliar a gestão de florestas públicas para produção sustentável, sob domínio da União ou de suas entidades da administração indireta (TCU, 2006).

Em se falando de gestão sustentável e em consonância com as novas demandas sociais de preservação do patrimônio ambiental, alguns Tribunais de Contas estão desenvolvendo uma nova modalidade de auditoria, denominada Auditoria Ambiental. Essa modalidade visa detectar os possíveis impactos da ação e omissão estatal no meio ambiente.

Lima (2005) identifica alguns tipos de auditorias ambientais no âmbito do controle externo, quais sejam: auditoria de orçamento ambiental, de impactos ambientais, dos resultados das políticas ambientais, da fiscalização ambiental pública, do cumprimento dos tratados ambientais internacionais, do licenciamento ambiental e dos impactos ambientais das políticas de incentivos fiscais, subsídios e financiamentos por organismos oficiais de crédito.

No âmbito Estadual, o TCE-PB desenvolveu uma auditoria ambiental a fim de avaliar a situação ambiental do entorno dos principais reservatórios do Estado da Paraíba. Consoante o Relatório de Auditoria Operacional da Situação Ambiental do Entorno dos Principais Reservatórios Artificiais do Estado da Paraíba, esperava-se: “[...] a coibição do desmatamento, a adequação dos usos das margens e um maior controle da evolução do assoreamento dos mananciais, aumentando-se, em consequência, a vida útil dos reservatórios e garantindo-se qualidade para água reservada.” (TCEPB, 2011, p.57).

Outra função atribuída aos Tribunais de Contas diz respeito à fiscalização dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, instituído pela Lei nº 11.578/2007. Em que pese esta norma mencionar em seus dispositivos a competência do Tribunal de Contas da

União para fiscalização dos recursos transferidos para os Estados, Distrito Federal e Municípios executarem as ações do Programa, observa-se que esta previsão era desnecessária. Realmente, não havia necessidade dessa menção uma vez que a Constituição Federal já atribui ao TCU a competência para fiscalização dos recursos federais.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO da União vem reiteradamente atribuindo competência ao TCU para acompanhamento das obras públicas federais. Essa iniciativa, de autoria do Poder Legislativo Federal, objetiva a comunicação ao Congresso Nacional de possíveis irregularidades nas obras. Dessa forma, o TCU pode sugerir ao Congresso Nacional uma medida cautelar para paralisação das obras, cabendo a este último órgão a decisão final acerca da paralisação (LIMA, 2011).

Quando os Tribunais de Contas detectarem indícios de irregularidades em atos administrativos, devido à urgência e ao excepcional interesse público, poderá os Tribunais emanarem medidas cautelares com o intuito de suspender o ato até averiguação das supostas irregularidades. Não obstante essa competência não está prevista expressamente em nenhuma norma, o STF, quando da análise do Mandado de Segurança nº 24.510-DF, posicionou-se pela possibilidade da medida cautelar. Dessa forma, os Tribunais poderão, por exemplo, suspender uma licitação, repasse ou pagamento de um convênio, contrato, concurso público ou um processo de seleção (STF, 2013).

Além dessa competência dos Tribunais, o STF também já se posicionou acerca de outras atribuições dos Tribunais de Contas. Segundo a Corte Suprema, os Tribunais de Contas podem deixar de aplicar uma lei por entender ser inconstitucional. Nesses casos, o Tribunal de Contas estará exercendo o chamado controle repressivo difuso e incidental de constitucionalidade. Ou seja, caso um ato administrativo de uma autoridade municipal esteja fundado em uma lei estadual flagrantemente incompatível com a Constituição do Estado, poderá o Tribunal de Contas afastar a aplicação da lei estadual por inconstitucionalidade e anular o ato ou determinar que a autoridade o anule. Contudo, a declaração de inconstitucionalidade efetuada pelo Tribunal de Contas somente possui efeito entre as partes, não se estendendo a terceiros

Seguindo esse entendimento, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula nº 347 (1962), a qual estabelece que “[...] o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público” (STF, 1962).

Percebe-se que todas essas competências previstas nas normas supramencionadas, mesmo que não estejam relacionadas diretamente ao campo educacional, evidenciam, em certos aspectos, a amplitude de atuação dos Tribunais de Contas. Assim, ao prever que os

Tribunais de Contas podem avaliar os resultados das ações de saúde a norma estabelece expressamente que as auditorias dos Tribunais podem perfeitamente estarem voltadas para a avaliação de resultados. Ou seja, mesmo que indiretamente, essas normas expressam a abrangência das competências das Cortes de Contas para outros setores da gestão pública.

Por fim, finalizando a longa relação das competências dos Tribunais de Contas, resta-nos discorrer acerca das competências das Cortes de Contas no âmbito educacional.

De modo geral, as competências dos Tribunais de Contas no setor da educação não divergem das demais funções desempenhadas em outros ramos da administração pública. Dessa forma, quando a Constituição Federal assevera que compete aos Tribunais de Contas a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional das entidades da administração pública, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade (BRASIL, 1988), ela não distingue os setores da administração pública. Ou seja, esta atribuição é aplicada para todo órgão público, independentemente de sua função (saúde, educação, segurança, etc).

Da mesma forma, quando leis específicas que tratam de competências dos Tribunais de Contas, como a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei nº 4.320/64, Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 8.429/92, estabelecem regras e atribuições aos Tribunais, não há distinção em razão da função desempenhada pelo órgão ou setor fiscalizado.

Não obstante os argumentos acima mencionados, existem algumas normas dirigidas a determinados segmentos da administração pública que atribuem competências aos Tribunais de Contas especificamente para o setor. Como exemplo, podemos citar a regra estampada no parágrafo 2º do art. 26-B da Lei Complementar nº 135/2010, a qual determina que a apuração dos delitos eleitorais terão prioridade sobre as funções regulares dos Tribunais de Contas.

No campo educacional, como veremos a seguir, há algumas regras específicas para as atribuições dos Tribunais de Contas. Contudo, estas regras apenas orientam a ação dos órgãos de fiscalização, não havendo inovação normativa quanto às atribuições das Cortes de Contas. Dessa forma, em que pese haver por parte do legislador um direcionamento da ação dos órgãos de controle, as atribuições e competências são as mesmas aplicáveis a qualquer setor da administração pública.

Nesse sentido, a Lei nº 9.394/96 determinou em seu art. 73 que os órgãos de fiscalização examinarão, prioritariamente, quando das prestações de contas, se os entes federados estão cumprindo o percentual mínimo de aplicação das receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996). Além disso, também deverá ser observado como estão sendo aplicados os recursos do Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (BRASIL, 2007d).

Percebe-se que a referida norma direciona a ação dos órgãos de controle ao estabelecer prioridades. Porém, esse foco de atuação não destoa das atribuições consagradas pela Constituição Federal, haja vista tratar-se de verificação de cumprimento de legalidade. Ademais, o legislador, ao direcionar o foco de ação das Cortes de Contas não pretendeu restringir suas competências, apenas alertar para a verificação prioritária desses dispositivos.

A Lei nº 11.494/07 (Lei do FUNDEB) também prevê um direcionamento da ação dos Tribunais de Contas. De acordo com o art. 26, a fiscalização referente ao cumprimento dos dispositivos da lei será exercida, dentre outros órgãos de controle, pelo Tribunal de Contas, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos do Fundo. Percebe-se a preocupação do legislador acerca da fiscalização dos recursos do FUNDEB, notadamente quanto à aplicação da totalidade dos recursos.

O art. 25 da Lei do FUNDEB estabelece que os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais referentes aos recursos repassados e recebidos à conta do Fundo, bem como as despesas realizadas ficarão, permanentemente, à disposição dos órgãos de controle externo. Apesar dessa previsão na referida norma, nada de novo foi acrescentado às competências dos Tribunais de Contas, haja vista que no exercício da fiscalização os órgãos de controle terão acesso a todos documentos de despesa, demonstrativos contábeis e demais documentos necessários para o exercício da sua função. Inclusive, constitui embaraço à fiscalização a recusa do gestor público em disponibilizar os documentos solicitados pelos Auditores dos Tribunais, sujeitando os responsáveis às sanções legais (PARAÍBA, 1993).

Também é da competência dos Tribunais de Contas apresentar recursos acerca dos dados do censo escolar com o intuito de retificação. Essa atribuição é importante em virtude dos dados do censo servirem de referência para a distribuição dos recursos do FUNDEB. Eventual recurso impetrado pelo Tribunal de Contas será encaminhado ao Ministério da Educação, que decidirá conclusivamente.

Com o fim de uniformizar a interpretação e análise pelo TCE-PB de aspectos inerentes à aplicação de recursos do FUNDEB, o TCE-PB editou a Resolução Normativa RN – TC nº 08/2010. Segundo esse instrumento normativo, no exame das Prestações de Contas Anuais dos gestores públicos, o Tribunal observará se existe saldo financeiro na conta do FUNDEB disponível em valor superior ao limite de 5% (cinco por cento) referido no art. 21, § 2º da Lei nº 11.494/07. Além disso, o TCE-PB também observará se houve abertura de crédito adicional com a finalidade de utilização do saldo do exercício anterior. De acordo com a

Resolução, o descumprimento desses dispositivos constitui irregularidade insanável e motivará a emissão de Parecer contrário a aprovação das contas. Também configura irregularidade insanável a transferência de recursos da conta do FUNDEB para quaisquer outras contas bancárias e sua utilização para finalidade diversa das que são prevista na lei que regulamentou o FUNDEB (TCEPB, 2010b).

Com relação à Lei nº 10.172/2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação para o período de 2001 a 2010, observa-se que houve, mais uma vez, a intenção do legislador de verificar o cumprimento da aplicação do percentual mínimo das receitas de impostos mais transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. O PNE, ao tratar do financiamento e gestão, atribuiu aos Tribunais de Contas a competência para fiscalizar o cumprimento da aplicação do percentual mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino. Porém, conforme visto anteriormente, esta atribuição já foi expressamente prevista em outros instrumentos legais.

Além disso, o PNE também estabeleceu que a organização de um sistema de acompanhamento e controle, através das Secretarias de Educação, Conselhos Escolares e entidades da sociedade civil, não prescinde das atribuições específicas dos Tribunais de Contas na fiscalização e controle (BRASIL, 2001b).

Por fim, também é da competência dos Tribunais de Contas a fiscalização dos recursos oriundos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Lei nº 11.947/2009) e do Programa Dinheiro Direto na Escola (Lei nº 12.965/2012).

Conforme podemos perceber, as competências do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba emanam desde a Carta Maior (Constituição Federal) até atos normativos internos (Resoluções). Essas atribuições são bastante amplas, englobando aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais, operacionais, ambientais e atuariais, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e efetividade.

Especificamente no setor educacional, observou-se que as competências do TCE-PB são basicamente as mesmas para qualquer setor da administração pública. Ou seja, não existe na legislação restrição a atuação dos Tribunais de Contas no campo educacional. O que o legislador determinou foram prioridades na fiscalização dos recursos da educação, como por exemplo, a previsão de fiscalizar, prioritariamente, o cumprimento do percentual mínimo de aplicação das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dessa forma, pode-se concluir que, de modo geral, as atribuições dos Tribunais de Contas no setor educacional são as mesmas para toda a administração pública e estão

estabelecidas não apenas na legislação da educação, mas na própria Constituição Federal e demais normas infraconstitucionais.

Da análise efetuada sobre as normas que regulam o setor educacional, pode-se perceber que existem vários pontos de controle, critérios e regras que norteiam a ação do gestor público. Também foi visto que os Tribunais de Contas possuem competência para fiscalizar essas regras, haja vista que suas atribuições são as mesmas aplicáveis a toda administração pública, não existindo restrições para sua atuação no campo educacional. Portanto, conclui-se ser legalmente possível o TCE-PB avaliar a gestão educacional levando em consideração os critérios (regras) estabelecidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, na Lei do FUNDEB, na Constituição Federal e no Plano Nacional da Educação. Ademais, o TCE-PB dispõe de uma ferramenta adequada que pode ser utilizada para ampliar os atuais aspectos da avaliação educacional. Trata-se do Sistema de Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos da Educação – IDGPB.

## **5 SISTEMA DE INDICADORES DE DESEMPENHO DOS GASTOS PÚBLICOS DA EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL**

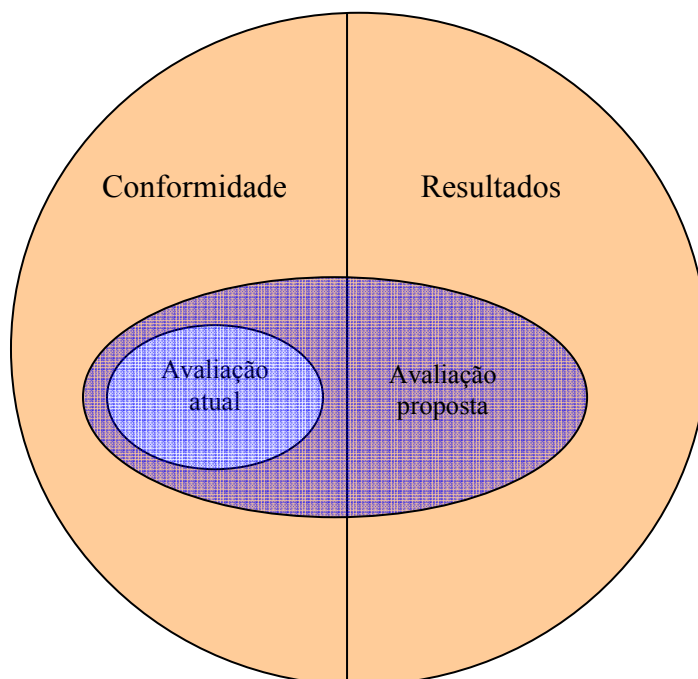
Conforme observado no presente trabalho, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, quando da análise da gestão dos administradores públicos, especificamente no campo educacional, considera apenas dois critérios/indicadores, quais sejam: percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino e o percentual de recursos do FUNDEB que está sendo utilizado para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério. Ambos indicadores estão relacionados ao aspecto financeiro, pois se verifica quanto de recursos estão sendo investidos na MDE e na remuneração do magistério. Portanto, ambos mensuram aspectos procedimentais (meios), não evidenciando se os resultados desejados estão sendo alcançados, tampouco avaliam outras dimensões da gestão escolar, como a infraestrutura, rendimento, qualidade escolar e acesso à educação.

Este fato faz com que a avaliação efetuada pelo TCE-PB seja incompleta e totalmente voltada para aspectos instrumentais/financeiros. Logo, ao propor novos indicadores que poderão ser utilizados pelo TCE-PB, pretende-se adotar outros parâmetros de avaliação, principalmente aqueles que evidenciem os resultados dos investimentos em educação. Ou seja, pretende-se avaliar quais os resultados estão sendo alcançados pelos gestores públicos no setor educacional, ao invés de apenas analisar quanto de recurso está sendo investido na educação.

A figura 2 a seguir demonstra a proposta de ampliação da atual avaliação efetuada pelo TCE-PB.



**Figura 2 - Proposta de avaliação da educação pelo TCE-PB**



**Fonte:** elaboração própria.

Conforme se verifica, o atual modelo de avaliação da gestão educacional adotado pelo TCE-PB engloba apenas indicadores de conformidade, ou instrumentais. Pretende-se ampliar este modelo passando a adotar também indicadores de resultados com vistas a uma melhor avaliação da educação paraibana.

Porém, para que essa proposta obtenha êxito, faz-se necessária uma seleção criteriosa de indicadores que sejam capazes de aferir os resultados das políticas públicas educacionais.

### **5.1 Indicadores de desempenho**

A seleção de indicadores adequados para avaliar algo ou uma gestão é de suma importância, pois os indicadores irão evidenciar, em determinado momento, como estão os resultados em relação ao padrão escolhido. Os indicadores são um retrato da situação atual de determinada ação/atividade. Por isso, deve-se escolher indicadores capazes de refletir com a

maior precisão possível a realidade. A escolha errada dos indicadores pode levar a organização a tomar outro rumo, gera tomada de decisões erradas e acarreta desperdício de recursos.

De acordo com Robbins (2000), a escolha errada dos critérios de controle acarreta consequências graves sobre o funcionamento do processo de controle, além disso, o que se mede é determinante para que os gestores e gerentes se sintam motivados a superar os objetivos e indicadores estabelecidos. Desse modo, caso os órgãos de controle façam a escolha errada de seus indicadores de desempenho, restará comprometido o próprio processo de controle, além de estimular o gestor público a superar indicadores ineficientes.

Para Catelli (2001), os critérios de avaliação do desempenho são o alicerce da avaliação, sobre o qual todo o processo de avaliação se desenvolve. Os critérios de avaliação constituem um conjunto de princípios que orientam todo o processo.

Para fins deste trabalho, os indicadores serão selecionados baseados em alguns critérios, senão vejamos:

- Previsão legal. O primeiro critério para seleção dos indicadores é que eles mensurem um programa, projeto ou atividade que possua previsão na legislação. Isto se deve ao fato de o administrador somente poder agir se houver previsão legal (princípio da legalidade). Portanto, não é razoável pretender avaliar algo fora da esfera legal de atuação do gestor público.
- Competência do TCE-PB. Outro critério para seleção dos indicadores será se eles estão dentro da órbita de competência do TCE-PB. Não faz sentido o TCE-PB avaliar algo que não lhe compete.
- Resultados. Os indicadores selecionados deverão avaliar aspectos de resultados das políticas públicas. Conforme visto anteriormente, a estrutura do aparelho de Estado passou de uma administração burocrática para gerencial. Esse novo modelo focaliza os resultados em detrimento dos meios e procedimentos. Portanto, o sistema de controle também deve acompanhar essas mudanças e avaliar também os resultados e não apenas os procedimentos. Além disso, o atual modelo de avaliação adotado pelo TCE-PB, para analisar a gestão educacional, prioriza apenas indicadores de conformidade. Logo, é importante ampliar esse modelo e abranger também critérios de resultados.

- Normas Programáticas. Essas normas para terem efetividade dependem de uma ação positiva do Estado para serem implementadas. Vimos anteriormente o histórico descaso dos gestores governamentais, especialmente nos municípios paraibanos, com as normas programáticas. Ademais, o STF mudou seu entendimento e passou a punir os gestores públicos pela omissão em relação às normas programáticas. Logo, é imprescindível que o TCE-PB passa a avaliar esse tipo de norma.
- Facilidade de mensuração. Este critério diz respeito à agilidade e celeridade processual. Os indicadores selecionados devem ser de fácil mensuração, não demandando muito tempo para sua medição, em respeito ao princípio constitucional da celeridade processual. Isto significa que os dados para mensurar o indicador devem ser de fácil disponibilidade e que não demande muito tempo do auditor para sua aferição.
- Capacidade de refletir a realidade. Este critério informa que os indicadores serão selecionados considerando-se a sua capacidade de refletir a realidade. Ou seja, o indicador deve estar relacionado com o padrão que se pretende medir. Por exemplo, caso se pretenda avaliar a infraestrutura escolar deve-se utilizar, dentre os indicadores disponíveis, aquele que melhor reflita a qualidade da infraestrutura escolar.
- Importância e relevância. Este último critério relaciona-se com o nível de importância que o programa, projeto ou atividade detém para a qualidade da educação. Existem vários programas e ações desenvolvidas no setor educacional, por isso, é importante selecionar os que sejam mais importantes e possuam maior relevância para sociedade.

Com base nesses critérios e considerando os aspectos previstos na legislação da educação que ainda não são avaliados pelo TCE-PB, propõem-se que o Tribunal, quando da avaliação do desempenho da gestão educacional, inclua nos critérios de análise os seguintes indicadores de desempenho:

**Quadro 5** – Indicadores sugeridos para avaliação da educação pelo TCE-PB

<b>Dimensão (Programa, ação, projeto ou atividade)</b>	<b>Indicadores de desempenho</b>	<b>Fórmulas de medição</b>
Infraestrutura escolar e docentes	Percentual de escolas sem laboratório de informática	$(\text{N}^\circ \text{ de escolas que não possuem laboratório de informática} / \text{n}^\circ \text{ total de escolas}) \times 100$
	Percentual de docentes com nível superior	$(\text{Número de docentes com nível superior} / \text{número total de docentes}) \times 100$
Rendimento e qualidade escolar	Taxa de reprovação total	$(\text{Número de alunos reprovados em determinada fase de ensino} / \text{total de alunos matriculados}) \times 100$
	Nota média de português e matemática	Nota média aritmética de português e matemática
Matrícula e acesso a educação	Razão aluno por turma	Média aritmética de alunos matriculados / número de turmas
	Taxa de atendimento escolar	$(\text{Quantidade de pessoas em idade escolar matriculadas no sistema de ensino} / \text{quantidade de pessoas em idade escolar}) \times 100$

**Fonte:** sistema IDGPB

A análise desses indicadores pelo TCE-PB é imprescindível para ampliar o seu atual modelo de avaliação da gestão da educação, pois aborda outras dimensões que atualmente não são consideradas. Percebe-se no quadro 5 que os seis indicadores fazem parte de três dimensões, sendo dois para cada grupo. Na dimensão infraestrutura escolar e docentes, os indicadores são: percentual de escola sem laboratório de informática e percentual de docentes com nível superior. A dimensão de rendimento e qualidade escolar os indicadores selecionados foram: taxa de reprovação total e nota média de português e matemática. Por fim, na dimensão matrícula e acesso a educação selecionou-se os seguintes indicadores: razão aluno por turma e taxa de atendimento escolar.

A classificação desses indicadores nas respectivas dimensões foi baseada na classificação adotada pelo próprio sistema IDGPB.

Com esses novos indicadores, a análise do TCE-PB passa de uma avaliação meramente financeira, para uma análise mais ampla, englobando as dimensões da infraestrutura escolar e docentes, rendimento e qualidade escolar e matrícula e acesso a educação.

Após a escolha dos programas, projetos ou atividades (dimensões) que deverão ser avaliadas com os respectivos indicadores de desempenho, passaremos a demonstrar a importância de se avaliar esses indicadores.

#### a) Percentual de escolas sem laboratório de informática

Na sociedade contemporânea atual, cada vez mais as tecnologias fazem parte do cotidiano das pessoas. A informação, comunicação e conhecimento rompem as barreiras de tempo e espaço possibilitando novas formas de aprendizado e de acesso ao conhecimento. Contudo, esse movimento tecnológico não é difundido em toda a sociedade, existindo uma boa parcela da população que ainda se encontra marginalizada.

As tecnologias estão cada vez mais presentes no cotidiano das pessoas. Aparelhos como tablets, smartphone, notebooks, TV digital, i-pod, dentre outros, nos auxiliam diariamente em nossas atividades, proporcionando acesso instantâneo à informação e à comunicação, além de potencializar nossa capacidade de aprendizagem.

Porém, em que pese o surgimento dessas novas tecnologias e suas comodidades, uma grande parcela da população, principalmente de baixa renda, ainda não possuem acesso a estes dispositivos tecnológicos. São os excluídos digitais.

A exclusão digital vem sendo um problema enfrentado pelos governos, organismos internacionais e organizações do terceiro setor. Os governos vêm adotando várias políticas de inclusão digital com o intuito de possibilitar à população marginalizada o acesso a tecnologias, a exemplo do computador e internet.

Em 2000, a Organização das Nações Unidas - ONU estabeleceu oito objetivos do milênio com o intuito de dirimir os maiores problemas mundiais. No ano de 2005, na segunda reunião de cúpula sobre a sociedade da informação realizada pela ONU, ficou estabelecido como princípio essencial para o desenvolvimento de uma sociedade da informação que

beneficie a todos, a melhora no acesso à infra-estrutura de informática e telecomunicações. Esta melhoria pressupõe, no mínimo, acesso a computadores conectados a internet.

Segundo Neri (2003), no Brasil, as estatísticas de acesso a computador e internet mostram um lado positivo e outro negativo. Do lado positivo, percebe-se que o Brasil está na média mundial de acesso a internet, comparando-se a países da Europa como a Grécia. Entretanto, quando verificamos as estatísticas internas, observa-se uma enorme disparidade entre os estados da federação. O Distrito Federal, juntamente com os Estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste são os primeiros do ranking, enquanto os Estados do Norte e Nordeste são os que possuem menos computadores e acesso a internet. No caso da Paraíba, objeto do presente estudo, constata-se que a situação ainda é pior, pois o Estado encontra-se abaixo da média do Norte/Nordeste.

Esse mesmo estudo também pesquisou as principais causas da ausência de uso da internet e constatou-se que 61,24% das pessoas não acessaram a internet porque não sabiam utilizar (31,45%) ou por causa da falta de acesso a um microcomputador (29,79%). No caso da cidade de João Pessoa, capital paraibana, verificou-se que 46,75% das pessoas não acessavam a internet porque não sabiam utilizá-la. Esse foi o índice mais alto neste quesito dentre todas as cidades participantes da pesquisa. Outros 13,27% das pessoas não acessaram a internet devido à falta de um microcomputador. Quando verificamos os motivos declarados para não acessar a internet por Estado, observa-se que na Paraíba 53,05% não sabiam utilizar a internet e 16,99% não possuíam acesso a um computador (NERI, 2003).

Apesar desses dados demonstrarem a imensidão da exclusão digital, eles também evidenciam que com políticas públicas básicas de ensino e de acesso a microcomputadores pode-se retirar grande parte da população da marginalização digital. Daí a importância de se utilizar indicadores de desempenho que reflitam a exclusão/inclusão digital no contexto do ensino infantil e fundamental.

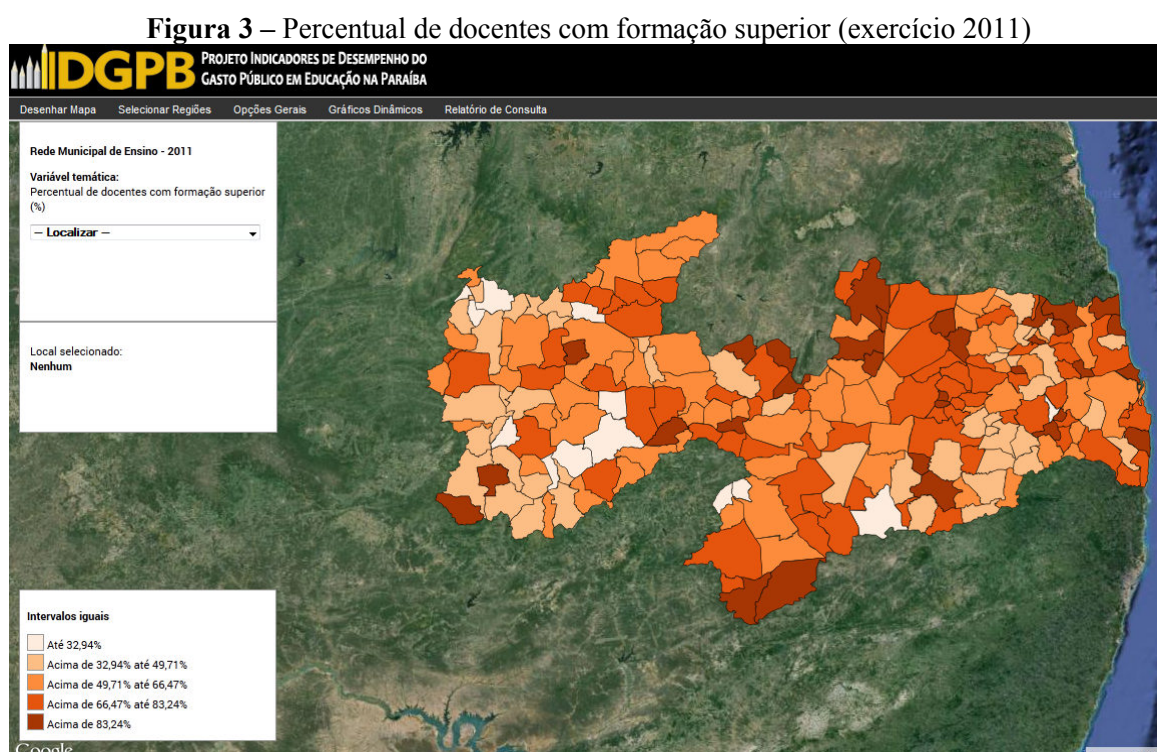
Dessa forma, propõe-se que o TCE-PB utilize o indicador de percentual de escolas sem laboratório de informática a fim de verificar quantas escolas ainda não dispõem de laboratório de informática nas suas dependências. O laboratório de informática nas escolas proporciona aos alunos melhora no processo de aprendizagem.

Mesmo que os computadores não melhorem, diretamente, o desempenho dos alunos, eles servem para minimizar os efeitos negativos da exclusão digital e desenvolvem nos alunos a inovação, capacidade de pesquisa e aprendizagem autônoma. O investimento em tecnologia e computação é importante para assegurar aos alunos, principalmente alunos carentes de escolas públicas, a oportunidade de empregabilidade futura. Na sociedade moderna e na era

do conhecimento e informação, é fundamental que os trabalhadores possuam conhecimentos de informática. Assim, o poder público ao investir em infra-estrutura tecnológica nas escolas, como laboratórios de informática, familiariza os alunos com a tecnologia, proporcionando melhores condições futuras de empregabilidade.

#### b) Percentual de docentes com nível superior

De acordo com dados do sistema IDGPB, o percentual de docentes do ensino infantil e fundamental com nível superior está distribuído da seguinte forma nos municípios paraibanos (exercício 2011).



**Fonte:** IDGPB

Verifica-se que, apesar de existir municípios com mais 83,24% dos professores com nível superior, percebe-se que uma boa parte dos municípios ainda possuem muitos profissionais sem nível superior, contrariando as metas definidas no Plano Nacional da Educação. Em alguns municípios, esse percentual chega a ser preocupante, atingindo patamares de 22,06% (Município de Lagoa), 21,88% (Pedra Branca), 17,07% (Amparo) e

19,59% (Barra de São Miguel). Estes números demonstram o enorme desafio que alguns municípios possuem para garantir um padrão mínimo de qualidade escolar e também evidenciam o histórico descaso com políticas públicas capazes de melhorar o setor educacional. Daí a importância do TCE-PB passar a considerar esse indicador quando da avaliação da gestão educacional.

Este indicador refere-se ao total de docentes da rede municipal de ensino que possuem formação de nível superior pelo total de docentes da rede em determinado período de tempo.

Este indicador também serve para aferir se as metas do Plano Nacional de Educação estão sendo cumpridas, haja vista que o Plano determinou que 70% dos professores da rede de ensino infantil e fundamental deveriam possuir, até 2010, curso de nível superior (BRASIL, 2001b). Esse objetivo é importante para garantir o padrão de qualidade educacional previsto no art. 206 da Constituição Federal.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96) assevera que é fundamento da formação dos profissionais da educação a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho. Mais adiante, no art. 62, a referida norma afirma que a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior. No art. 62, § 3º, a lei menciona que é dever da União, dos Estados e dos Municípios promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais do magistério. Por fim, a LDB prevê que a formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação (BRASIL, 1996).

Conforme se observa, a legislação educacional estabelece em vários dispositivos regras que os entes federativos devem seguir a fim de garantir a formação inicial e continuada dos profissionais da educação. Além disso, o PNE previu, expressamente, uma meta de profissionais com formação superior. Isto, demonstra a importância em se avaliar o percentual de professores com formação superior.

Além da previsão legal, também é importante adotar este indicador devido ao papel fundamental que o professor possui na aprendizagem do aluno. Assim, quanto melhor a formação do professor, maior será sua capacidade de absorver conhecimento e, conseqüentemente, maior tende a ser a sua habilidade para transferir o conteúdo para o aprendente.

Almeida Filho (2014), tomando por base os ensinamentos de Paulo Freire, afirma que constitui um desafio para o professor o seu próprio aprimoramento em termos técnico-



didático-pedagógico e, conseqüentemente, a transposição desse conhecimento para o aluno, estimulando-o no processo da investigação, da pesquisa, da descoberta e do aprofundamento para a transformação da realidade.

Do exposto, nota-se que a importância do TCE-PB avaliar o percentual de docentes com nível superior reside não apenas no cumprimento da legislação, mas também, e principalmente, no papel fundamental que um professor bem formado e capacitado exerce no processo de ensino-aprendizagem.

#### c) Taxa de reprovação total

Esse indicador reflete a taxa de participação dos alunos reprovados em determinada fase de ensino infantil e fundamental pelo total de alunos matriculados. Ele é de suma importância para verificar o grau de aprendizagem dos alunos do ensino infantil e fundamental. O indicador varia de acordo com o número de alunos que não atingiram a nota mínima necessária para promoção escolar em determinada disciplina.

A reprovação escolar é um assunto bem complexo, condicionada por inúmeras variáveis que vão desde o ambiente familiar, cultural e de aspectos pessoais do aprendente. Contudo, é dever do Estado assegurar um padrão mínimo de qualidade e de infraestrutura escolar a fim de proporcionar as condições mínimas necessárias ao bom aproveitamento do aluno, evitando que o mesmo obtenha desempenho insuficiente para promoção.

Portanto, pode-se dizer que esse indicador não revela, completamente, que o município possui má qualidade de ensino ou infraestrutura precária, pois fatores externos também influenciam na taxa de reprovação. Entretanto, ele serve para alertar ao gestor acerca dos resultados da gestão pedagógico-escolar não estarem satisfatórios, levando-o a adotar medidas necessárias para detectar as causas do insucesso.

Também é importante salientar que esse indicador influencia outros, como por exemplo, a taxa de distorção idade-série, a qual sinaliza a quantidade de alunos que estão matriculados em determinada série com idade inadequada. Isto é, quanto maior for a taxa de reprovação, maior tende a ser a distorção entre a idade do aluno e a série cursada. Esta relação é importante, sobretudo quando se verifica o dever do Estado de assegurar ao educando não apenas o acesso e permanência na escola, mas que este acesso se dê na idade adequada.

Almeida Filho (2014), em estudo elaborado com vistas à avaliação do desempenho nos Institutos Federais de Educação Profissional, propôs a utilização do indicador da taxa de reprovação (repetência) para se avaliar a dimensão Didático Pedagógica da educação dessas instituições. Para o referido autor:

[...] o índice de repetência é visto como aspecto central do processo de aprendizagem, de modo a se tratar de um indicativo de qualidade do ensino e de equidade da aprendizagem, cujo reflexo se estende para a distorção idade-série e o insucesso escolar do aluno [...]. (ALMEIDA FILHO, 2014, p. 44)

Segundo o autor, a gestão escolar deve adotar medidas educativas caso se constate que ao final do período letivo o aluno não progrediu. Assim, esse indicador serve para alertar ao gestor sobre a necessidade de (re)formulação de políticas educativas a fim de reduzir a reprovação escolar.

Nesse sentido, Almeida Filho (2014, p. 45) assevera “[...] Ora, freqüentar os 200 dias letivos do ano escolar, conforme estabelece a LDB, e ao final desse ciclo reconhecer que o aluno não progrediu, carece de preocupação da gestão escolar em adotar medidas educativas [...]”.

Percebe-se que a taxa de reprovação é importante para avaliar a gestão escolar e para dotar o administrador de informações úteis para uma boa tomada de decisão. Além disso, esse indicador está em consonância com o novo modelo de administração pública, o qual não privilegia apenas os meios, mas sobretudo os resultados alcançados.

Em razão dos fatos expostos, optou-se pela escolha do indicador da taxa de reprovação escolar como um dos critérios a serem adotados pelo TCE-PB na avaliação da gestão educacional.

#### d) Nota média de português e matemática

Conforme esposado no capítulo deste trabalho que versa sobre as reformas administrativas pelas quais atravessou a administração pública brasileira, verificou-se que a gestão passou a focalizar os resultados das políticas públicas e não apenas os meios ou procedimentos.

Corroborando com essa transformação da administração pública, é importante que o TCE-PB também avalie os resultados das políticas públicas. No setor educacional, um dos instrumentos utilizados pelo Governo Federal para avaliar a alfabetização infantil é a Prova Brasil.

A prova Brasil visa avaliar o letramento das crianças da rede fundamental de ensino nas disciplinas de Português e Matemática. De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, a Prova Brasil possui os seguintes objetivos:

- a) avaliar o nível de alfabetização dos educandos nos anos iniciais do ensino fundamental;
- b) oferecer às redes e aos professores e gestores de ensino um resultado da qualidade da alfabetização, prevenindo o diagnóstico tardio das dificuldades de aprendizagem; e
- c) concorrer para a melhoria da qualidade de ensino e redução das desigualdades, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional. (INEP, 2011)

Essa avaliação possibilita ao gestor o conhecimento final dos resultados dos investimentos em educação. Isto é, permite ao gestor ter noção do nível de aprendizagem dos alunos. Mesmo que existam questionamentos acerca da adequabilidade e da capacidade do teste medir o desempenho dos alunos, trata-se de um instrumento que, em conjunto com outros indicadores, pode traduzir em certa medida a qualidade do ensino infantil e fundamental.

Almeida Filho (2014), ao propor indicadores para avaliar a educação profissional dos Institutos Federais de Ensino, sugeriu a utilização do teste do Enem para avaliar a dimensão teste padronizado. Para o referido autor, o teste do Enem, quando combinado com outros fatores internos e externos à gestão escolar, é capaz de fornecer sinalizações para análises e reflexões do desempenho escolar.

Consideramos que esse entendimento também se aplica à Prova Brasil, conforme mencionado anteriormente. Logo, a Prova pode ser utilizada em conjunto com outros indicadores e fornecer uma visão sistêmica da gestão escolar.

Como indicador, a nota média de português e matemática refere-se à nota média aritmética de proficiência em matemática e em português para alunos concluintes da primeira fase (5º ano) do ensino fundamental e da segunda fase (9º ano) que participaram da Prova Brasil. Quando utilizado para microrregiões ou mesorregiões, esse indicador é igual à média

obtida pelos municípios correspondentes que tenham participado do exame e com notas disponíveis.

Por fim, a nota média de português e matemática é uma importante ferramenta de gestão que pode ser utilizada pelo gestor com o fim de detectar possíveis causas de um resultado insatisfatório ou como referência em políticas públicas exitosas em caso de desempenho satisfatório.

O INEP (2011) assevera que a Prova Brasil pode ser utilizada pelos gestores públicos para:

- a) estabelecimento de metas pedagógicas para a rede de ensino;
- b) planejamento de cursos de formação continuada para os professores;
- c) investimento em medidas que garantam melhor aprendizado;
- d) desenvolvimento de ações imediatas para a correção de possíveis distorções verificadas;
- e) melhoria da qualidade e redução da desigualdade de ensino. (INEP, 2011)

Em razão dos fatos acima expostos, considera-se importante que o TCE-PB passe a analisar o indicador da nota média de português e matemática quando da avaliação da gestão educacional.

#### e) Razão aluno por turma

Este indicador é de extrema importância para a qualidade do ensino, pois, pressupõe-se que quanto menor a razão entre o número de alunos por turma, maior o tempo dedicado do professor a cada aluno e, conseqüentemente, maior é a probabilidade de o aluno assimilar o conteúdo transmitido pelo docente.

O debate acerca da relação entre o número de alunos por turma é, inclusive, tema de discussão no Poder Legislativo. O projeto de lei (PL 4.731/12), que está tramitando no Congresso Nacional, propõe a alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. O referido projeto prevê a limitação do número de alunos por sala de aula, a fim de melhorar a razão entre o número de docentes e alunos. A proposta prevê o limite máximo de 25 alunos por sala na pré-escola nos dois primeiros anos do ensino fundamental e 35 alunos nos demais anos do ensino fundamental e médio (BRASIL, 2012a).

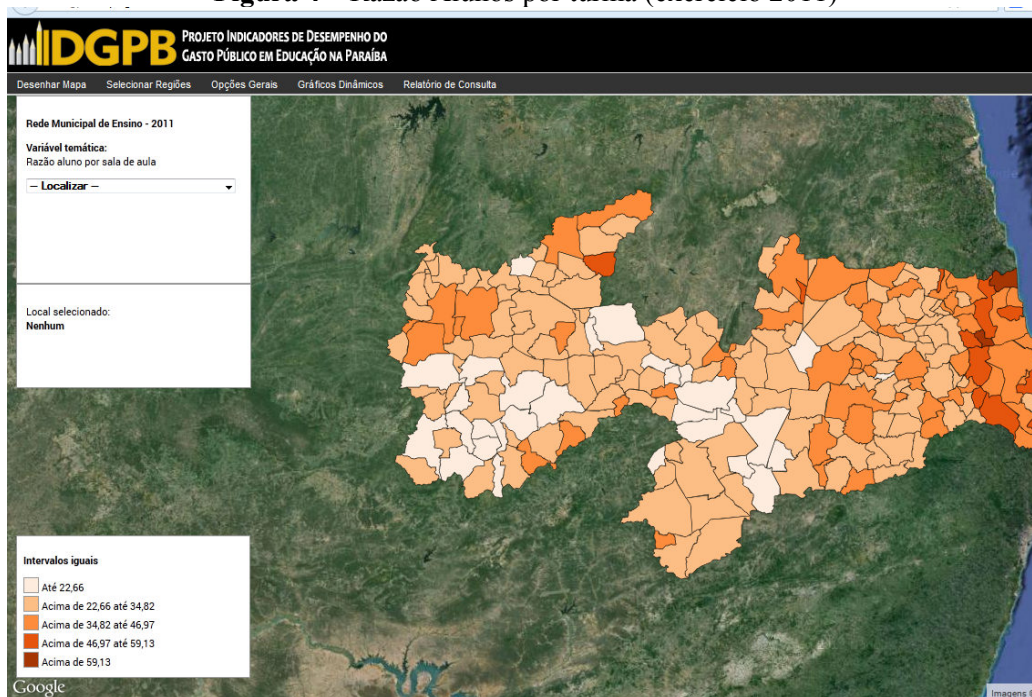
Esse indicador também possui reflexo na quantidade de alunos por professor, pois quanto maior o número de turmas, maior será a quantidade necessária de professores e, conseqüentemente, melhor a relação de alunos por professor.

A atual LDB, em seu parágrafo único do artigo 25, estabelece que cabe a cada sistema de ensino estabelecer um critério adequado para relação professor/aluno, considerando as condições disponíveis e as características regionais e locais. Dessa forma, no sistema de ensino infantil e fundamental, cada município estabelecerá um quantitativo adequado de professores por aluno. Em que pese essa disposição legal, o Ministério da Educação estabeleceu parâmetros nacionais de qualidade para as instituições de educação infantil, estipulando que a relação entre o número de crianças por agrupamento ou turma e o número de professores da educação infantil por agrupamento varia de acordo com a faixa etária.

Assim, previu 1 professor para cada 6 a 8 crianças de 0 a 2 anos; 1 professor para cada 15 crianças de 3 anos e 1 professor para cada 20 crianças acima de 4 anos. Além disso, o Ministério da Educação estipulou que a quantidade máxima de crianças por agrupamento ou turma é proporcional ao tamanho das salas que ocupam (MEC, 2006).

Não obstante as diretrizes emanadas do Ministério da Educação e as disposições da LDB, percebe-se que a avaliação da relação entre o número de alunos por turma no contexto atual (exercício 2011) dos municípios paraibanos ainda é bastante precária.

Segundo dados do sistema IDGPB, a relação de alunos por turma nos municípios paraibanos está disposta conforme figura 4 a seguir:

**Figura 4 – Razão Alunos por turma (exercício 2011)**

**Fonte:** IDGPB

Conforme demonstra o mapa acima, percebe-se que, apesar de existirem municípios com relação de alunos por turma abaixo de 22,66, em algumas cidades a quantidade de alunos por turma ultrapassa 59,13. Em alguns municípios, a quantidade chega a 60,65 (Mataraca) e 71,29 (Capim).

Esses dados demonstram a necessidade do TCE-PB passar a analisar, quando da avaliação da gestão educacional, a quantidade de alunos por turma, haja vista que essa relação possui reflexos diretos no processo de ensino-aprendizagem, melhorando a qualidade da educação.

O indicador de alunos por turma é obtido a partir de dados do Censo Escolar do INEP. Ele se refere à média aritmética da quantidade de alunos matriculados por turmas na rede de ensino infantil e fundamental para certo período de tempo (TCEPB, 2012).

#### f) Taxa de atendimento escolar

Esse é um dos indicadores fundamentais para se avaliar como está o grau de acesso ao sistema de ensino oficial das pessoas em idade escolar. O acesso ao sistema de ensino é o

primeiro passo do aluno para o seu desenvolvimento intelectual, social e cultural. Não adianta possuir um sistema de ensino com boas condições de infraestrutura, com bons profissionais e com padrão de qualidade adequado se o sistema for exclusivo ou não atender a toda população que necessite. Portanto, a taxa de atendimento escolar indica o percentual da população em idade escolar que frequenta a escola, independente da série, da modalidade (regular ou especial) e da rede de ensino (privada ou pública).

Trata-se de um indicador de longo prazo, pois, como depende de dados do Censo Demográfico do IBGE, somente é calculado a cada dez anos. Apesar de sua periodicidade decenal, este indicador é de extrema importância para verificar as disposições emanadas da Constituição Federal de 1988.

De acordo com a Carta Magna, o dever do Estado com a educação será efetivado, dentre outras normas, pela garantia de uma educação básica obrigatória e gratuita às pessoas com idade entre 4 e 17 anos (art. 208). Inclusive, a CF/88 “[...] prevê que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo[...]

” (BRASIL, 1988). Ou seja, qualquer pessoa pode exigí-lo de imediato, sem necessidade de qualquer restrição para seu exercício.

A avaliação da taxa de atendimento escolar também é importante para que o TCE-PB analise se os municípios estão cumprindo as denominadas normas programáticas. Conforme visto no capítulo que trata das reformas da administração, um dos fatores que levam a necessidade de transformação do modelo de avaliação exercido pelos Tribunais de Contas, foi a mudança no entendimento do Poder Judiciário quanto às normas programáticas.

Verificou-se que o Poder Público não pode mais alegar insuficiência de recursos como desculpa para negar o acesso às pessoas em idade escolar ao sistema oficial de ensino. “O Poder Judiciário não aceita mais este argumento e modificou seu entendimento acerca das normas programáticas [...]” (STF, 2011).

Segundo entendimento mais recente, apesar das normas programáticas indicarem caminhos a serem seguidos pelo Poder Público, não se pode entendê-las como se fossem regras desprovidas de normatividade, especialmente quando se trata de direito social (educação) em que a Constituição Federal determina que esses direitos possuem aplicação imediata (BRASIL, 1988). Admitir-se entendimento contrário seria o mesmo que transformar as normas constitucionais relativas aos direitos sociais em mera promessa constitucional e eximir o Estado de suas responsabilidades. Sem mencionar que marginalizar esses direitos teria como consequência a exclusão de direitos essenciais para sociedade, os quais foram fruto de histórica luta para sua consecução.

Percebe-se a importância do sistema de Controle exercido pelos Tribunais de Contas avaliarem a taxa de atendimento escolar, haja vista o histórico descaso do Poder Público com o cumprimento das normas programáticas.

Além disso, o Plano Nacional de Educação definiu como meta, que deveria ter sido cumprida até 2006, a universalização e atendimento de toda clientela do ensino fundamental. De acordo com o PNE, as políticas públicas de acesso e permanência no sistema escolar são de fundamental importância para a erradicação do analfabetismo (BRASIL, 2001b). Em que pese essa disposição, demonstrou-se, conforme Tabela 3 e 4, que as taxas de atendimento escolar nos municípios paraibanos permanecem precárias, mesmo com a previsão constitucional e as diretrizes e metas emanadas do PNE.

Em razão do exposto, sugere-se que o TCE-PB, quando da avaliação da gestão da educação, adote como um dos critérios a taxa de atendimento escolar, a fim de garantir a todos que um direito consagrado há anos pela Constituição Federal seja efetivamente cumprido.

## **5.2 IDGPB como instrumento de avaliação da gestão educacional**

Na seção anterior, demonstramos a importância que os indicadores sugeridos (percentual de escolas sem laboratório de informática, percentual de docentes com nível superior, taxa de reprovação total, nota média de português e matemática, razão aluno por turma e taxa de atendimento escolar) possuem para garantir uma melhor qualidade do ensino e do processo de aprendizagem. A análise desses indicadores também é de suma importância para que o TCE-PB amplie a avaliação da gestão educacional e contribua para melhoria das políticas públicas educacionais. Além disso, esses indicadores podem funcionar como importantes instrumentos de auxílio da gestão educacional, na medida em que fornecem informações importantes acerca dos resultados das políticas públicas.

A incorporação desses indicadores pelo TCE-PB não demandará maiores esforços, haja vista que o mesmo dispõe de um corpo técnico qualificado e capaz de introduzir o uso desses indicadores na avaliação da gestão da educação. Além disso, o TCE-PB possui uma importante ferramenta tecnológica que disponibiliza em sua base de dados todos os indicadores citados. Trata-se do Sistema de Indicadores do Desempenho dos Gastos Públicos



na Paraíba. Esse sistema aglutina dados de vários bancos de dados públicos e os transforma em indicadores capazes de refletir alguns aspectos da qualidade do gasto em educação.

Portanto, sugere-se que o TCE-PB utilize essa ferramenta, que já está pronta e disponível para uso, a fim de avaliar com maior amplitude os gastos da educação. Passaremos a discorrer acerca desse sistema, suas funcionalidades, base de dados e conteúdo.

### **5.3 Sistema de Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos da Educação - IDGPB**

O Sistema de Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos da Educação - IDGPB, foi oriundo de uma parceria ‘Convênio’ entre o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - TCE-PB e a Fundação José Américo, com a interveniência da Universidade Federal da Paraíba - UFPB. O objetivo foi gerar indicadores relacionados à área de educação básica do Estado da Paraíba, com o intuito de disponibilizar uma ferramenta que possibilitasse o controle social dos gastos em educação, tanto no aspecto financeiro como de qualidade (TCEPB, 2012).

O sistema é dividido em cinco grandes grupos e em diferentes níveis geográficos (municípios, microrregiões e mesorregiões), abrangendo informações do período de 2007 a 2011.

Os indicadores são classificados em cinco grandes grupos (dimensões), quais sejam:

- Grupo I – Indicadores financeiros em educação
- Grupo II – Indicadores de qualidade e rendimento escolar
- Grupo III – Indicadores de matrículas e acesso à educação
- Grupo IV – Indicadores de infraestrutura escolar e de docentes
- Grupo V – Indicadores de desempenho do gasto público em educação

Verifica-se que o sistema possui tanto indicadores financeiros (grupo I) quanto indicadores que mensuram a qualidade do gasto público (grupo II e V). Esses indicadores, principalmente os de qualidade, são importantes para ampliar a análise realizada pelo TCE-PB, possibilitando avaliar também os resultados das políticas públicas da educação. De acordo com o manual de notas técnicas do IDGPB:

Esses indicadores são de extrema relevância para entender alguns aspectos estruturais da educação em nosso estado. A título de ilustração, as informações sobre a taxa de atendimento escolar em cada município revelam, por exemplo, as localidades que apresentam o maior número de crianças em idade escolar que estão fora do sistema de ensino. Dessa maneira, conhecer o atual déficit de vagas, os aspectos locacionais da residência dos estudantes (zona rural e urbana), a composição etária das matrículas e as informações estruturais das escolas são essenciais para melhor compreender os problemas e desafios da educação na Paraíba, bem como auxiliar o desenho de políticas públicas que visem melhorar a qualidade e acesso da educação no Estado. (TCEPB, 2012, p. 6)

Percebe-se, ainda, pela diversidade dos grupos de indicadores, que a avaliação do desempenho poderá servir como importante ferramenta de auxílio para o administrador. É importante salientar que o sistema é aberto, ou seja, não há restrições de acesso, podendo qualquer gestor público acessar os indicadores de seu município ou de outras cidades. A abertura do sistema é fundamental, pois, além de possibilitar a comparação com outros municípios, estimula o controle dos gastos públicos pela sociedade (controle social). O sistema está disponível na plataforma web, permitindo o acesso a partir de qualquer parte, desde que o usuário possua acesso a internet. O endereço eletrônico é: <http://idgpb.tce.pb.gov.br/>.

Com relação à origem dos dados, o sistema é composto com informações de várias fontes, quais sejam:

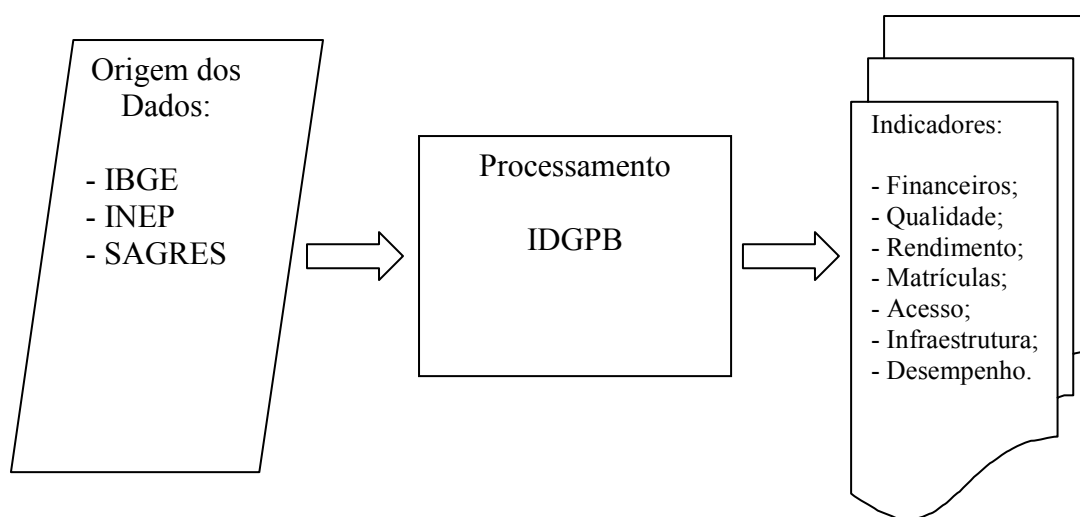
- Os dados financeiros foram coletados no sistema de acompanhamento da gestão dos recursos da sociedade - SAGRES, do TCE-PB;
- Dados do censo populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; e
- Dados do censo escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

Os valores monetários do sistema foram corrigidos pelo Índice Geral de Preços de Disponibilidade Interna - IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, considerando as médias anuais dos índices mensais de janeiro de 2007 a dezembro de 2011, atualizados para reais de 2011.

Segundo o manual de notas técnicas “[...] esse índice de correção monetária foi adotado em razão de ser o único disponível capaz de captar, aproximadamente, a variação de preços envolvida na cesta diversificada de bens e serviços educacionais”.(TCEPB, 2012, p. 6)

Do exposto, podemos resumir o funcionamento do sistema conforme figura a seguir:

**Figura 5** – Funcionamento do sistema IDGPB

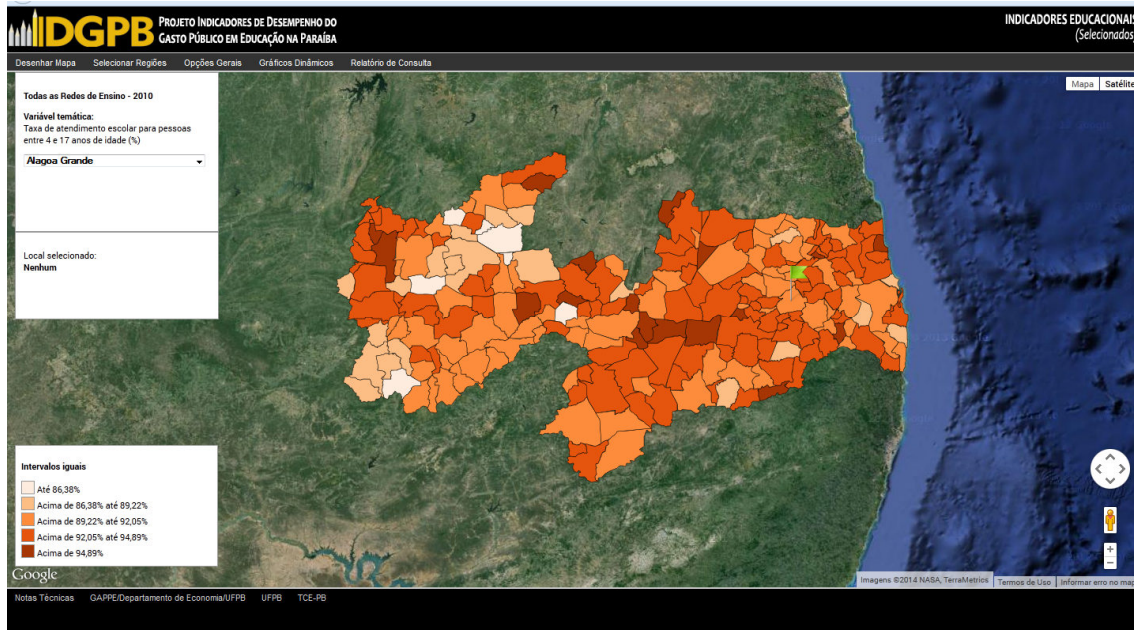


**Fonte:** Elaboração própria.

O sistema utiliza dados de três bases: IBGE, INEP e SAGRES. Esses dados são trabalhados e atualizados e são transformados pelo sistema IDGPB em indicadores de desempenho que expressam vários aspectos da gestão educacional, tais como: financeiro, qualidade, rendimento, matrícula, acesso, infraestrutura e desempenho.

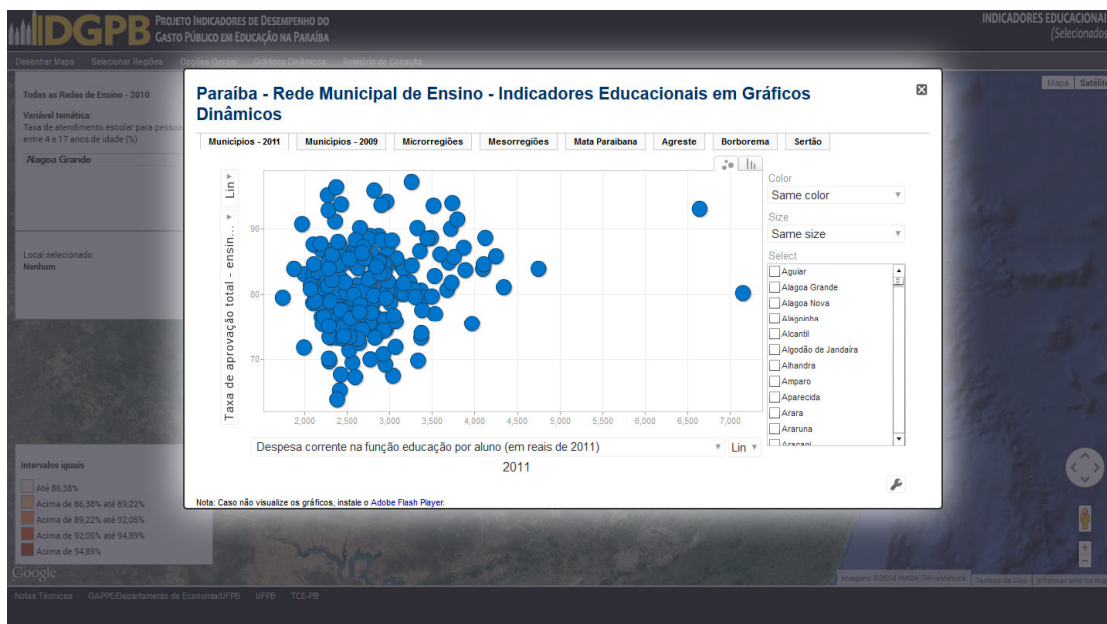
No tocante a apresentação das consultas, o sistema disponibiliza, basicamente, três opções: mapa, gráficos dinâmicos e relatórios de consulta, conforme demonstram, respectivamente as figuras a seguir:

Figura 6 – Modelo apresentação consulta por mapa



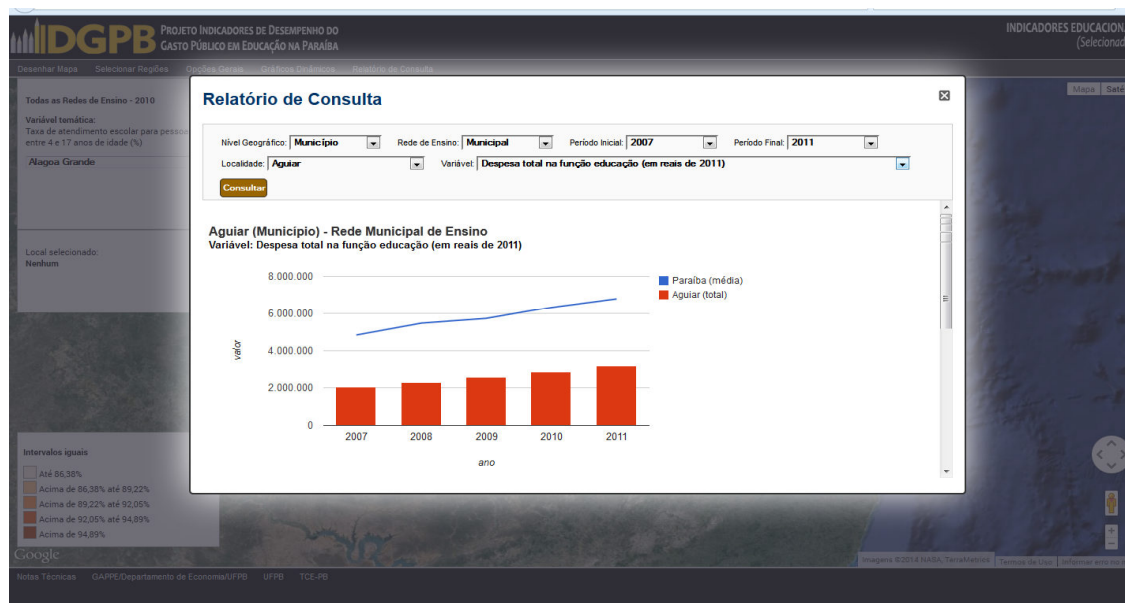
Fonte: IDGPB

Figura 7 – Modelo apresentação consulta por gráficos dinâmicos



Fonte: IDGPB

**Figura 8 – Modelo apresentação consulta por relatórios**



**Fonte:** IDGPB

### 5.3.1 Indicadores disponibilizados pelo IDGPB

Conforme mencionado anteriormente, o IDGPB é composto por cinco grandes grupos de indicadores (indicadores financeiros, de qualidade e rendimento escolar, de matrículas e acesso a educação, de infraestrutura escolar e docentes e de desempenho do gasto público.), sendo que o total de indicadores do sistema chega a 336. Contudo, desses 336, alguns evidenciam o mesmo objeto, diferenciando-se apenas a esfera governamental (municipal e estadual). A lista completa dos indicadores encontra-se no anexo A do presente trabalho.

O manual de notas técnicas do IDGPB, subdivide os 5 grandes grupos de indicadores em 25 subgrupos, os quais se subdividem em 99 indicadores, conforme quadro 6 a seguir:

**Quadro 6 - Subdivisão dos Indicadores de Desempenho do IDGPB**

Grupos	Subgrupos	Indicador
1. Indicadores Financeiros	1.1 Despesas em educação por categoria	Despesa total na função educação
		Despesa corrente na função educação
		Despesa de capital na função educação
	1.2 Despesas em educação por natureza	Participação da despesa em amortização na função educação
		Participação da despesa em inversões financeiras na função educação
		Participação da despesa em investimentos na função

		educação
		Participação da despesa em juros e encargos da dívida na função educação
		Participação de outras despesas correntes na função educação
		Participação da despesa com pessoal e encargos sociais na função educação
	1.3 despesas em educação por subfunção	Despesa com alimentação e nutrição
		Participação da despesa com ensino fundamental
		Participação da despesa com educação infantil
		Participação da despesa com educação de jovens e adultos (EJA)
		Participação da despesa com educação especial
		Participação da despesa com educação profissional
		Participação da despesa com ensino médio
		Participação da despesa com outras subfunções da educação
	1.4 Despesas em educação por subelemento	Despesa com transporte escolar
2. Indicadores de qualidade e rendimento escolar	2.1 Taxas de aprovação, reprovação e abandono escolar	Taxa de aprovação
		Taxa de reprovação
		Taxa de abandono
	2.2 Defasagem escolar	Taxa de distorção idade-série
	2.3 Qualidade da educação	Índice de desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)
		Projeção do IDEB
		Nota média de português
		Nota média de matemática
3. Indicadores de matrículas e acesso à educação	3.1 Matrículas por rede de ensino	Participação da rede federal de ensino nas matrículas da educação básica
		Participação da rede municipal de ensino nas matrículas da educação básica
		Participação da rede estadual de ensino nas matrículas da educação básica
		Participação da rede privada de ensino nas matrículas da educação básica
	3.2 Matrículas por fase	Participação da educação infantil nas matrículas da educação básica
		Participação de matrículas do 1º ao 5º ano do ensino fundamental nas matrículas da educação básica
		Participação de matrículas do 6º ao 9º ano do ensino fundamental nas matrículas da educação básica
		Participação do ensino médio nas matrículas da educação básica
		Participação da EJA nas matrículas da educação básica (inclusive alunos especiais)
		Participação da educação profissional nas matrículas da educação básica
	3.3 Matrículas por modalidade	Participação da educação regular nas matrículas da educação básica (exclusive alunos especiais)
		Participação da educação especial nas matrículas da educação básica
		Participação da EJA nas matrículas da educação básica

		(exclusive alunos especiais)
	3.4 Matrículas por setor de residência	Percentual de matrículas de residentes na zona urbana
		Percentual de matrículas de residentes na zona rural
	3.5 Uso de transporte escolar	Percentual de matriculados que declaram usar transporte escolar
	3.6 Atendimento de alunos não residentes	Percentual de matrículas de não residentes no município que moram na Paraíba
		Percentual de matrículas de não residentes no município que moram em outro Estado
	3.7 Alunos por turma e por docentes	Alunos por turmas
		Média de alunos por docentes
	3.8 Composição etária das matrículas	Percentual de matrículas por faixa etária
	3.9 Acesso à educação e outros indicadores	Taxa de atendimento escolar
		População residente
		Taxa de crescimento populacional
		Taxa de analfabetismo para pessoas com 18 anos de idade ou mais
4. Indicadores de infraestrutura escolar e de docentes	4.1 Características estruturais das escolas	Proporção de escolas em atividade com prédio compartilhado
		Proporção de escolas em atividade em local precário
		Proporção de escolas em atividade na zona rural
		Proporção de escolas em atividade na zona urbana
		Proporção de escolas em atividade sem biblioteca
		Proporção de escolas em atividade sem coleta de lixo
		Proporção de escolas em atividade sem cozinha
		Proporção de escolas em atividade sem internet
		Proporção de escolas em atividade sem laboratório de ciências
		Proporção de escolas em atividade sem laboratório de informática
		Proporção de escolas em atividade sem merenda
		Proporção de escolas em atividade sem sala de diretor
		Proporção de escolas em atividade sem sala de professor
		Proporção de escolas em atividade sem sanitário dentro das próprias instalações
		Proporção de escolas em atividade sem abastecimento de energia
		Proporção de escolas em atividade sem abastecimento d'água
		Proporção de escolas em atividade sem água filtrada
		Proporção de escolas em atividade sem rede de esgoto
		Índice de precariedade de infraestrutura escolar
	4.2 Informações sobre funcionamento das escolas	Total de escolas extintas no ano
		Total de escolas ativas
		Total de escolas paralisadas
		Total de computadores para uso dos alunos
		Total de funcionários (inclusive docentes)
		Razão aluno por docente
		Razão matrículas por sala de aula
	4.3 Informações sobre	Percentual de docentes com formação superior

	os docentes	Percentual de docentes com ensino fundamental completo
		Percentual de docentes com ensino fundamental incompleto
		Percentual de docentes com ensino médio completo
		Percentual de docentes com ensino médio/magistério completo
		Percentual de docentes com pós-graduação
		Percentual de docentes efetivos (apenas para 2011)
		Percentual de docentes temporários e de contratos indefinidos (apenas para 2011)
		Percentual de docentes do sexo masculino
		Percentual de docentes do sexo feminino
		Percentual de docentes não residentes no município que trabalham e que moram em outro estado
		Percentual de docentes não residentes no município que trabalham e que moram na Paraíba
5. Indicadores do desempenho do gasto público em educação	5.1 Despesas por aluno segundo a natureza	Despesa total por aluno
		Despesa corrente por aluno
		Despesa de capital por aluno
	5.2 Despesas de alimentação e nutrição por aluno	Despesa de alimentação e nutrição por aluno
	5.3 Despesa de transporte por aluno	Despesa de transporte por aluno
	5.4 Divergência da composição gastos-matrículas	Índice de divergência da composição gastos-matrículas
	5.5 Eficiência do gasto público em educação	Índice de eficiência da educação básica
	5.6 Análise por posição de inferioridade e superioridade Relativa	Número de vezes que o município foi dominado em termos de eficiência pelo FDH
		Número de dominações em termos de eficiência pelo FDH

**Fonte:** elaboração própria.

Observa-se que o sistema dispõe de uma grande variedade de indicadores. Porém, considerando os critérios definidos no item 5.1 do presente trabalho e as justificativas apresentadas para cada indicador, optou-se pela escolha dos seis indicadores mencionados no mesmo item.

Acredita-se que com a adoção desses novos indicadores, o sistema de controle exercido pelo TCE-PB se fortifica e se moderniza. Assim, espera-se que o sistema de controle também evolua e passe a acompanhar as transformações que se sucederam na administração pública, a qual passou a adotar o modelo gerencial, voltado para resultados. Também espera-se que esses novos indicadores sejam capazes de aferir o cumprimento das normas programáticas, as quais foram, historicamente, marginalizadas pelo Poder Público. Por fim,



acredita-se que os indicadores selecionados, além de outros disponibilizados pelo sistema IDGPB, sirvam de ferramenta para o administrador melhorar seu processo de gestão e de tomada de decisão.

Com isto, espera-se uma melhor qualidade do gasto público e que todo o sistema de ensino seja beneficiado assegurando a toda sociedade, efetivamente, a garantia de uma educação universal, de qualidade e eficiente.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Administrar recursos públicos é uma das principais atividades exercidas pelo Estado. A sociedade contribui com uma parcela significativa de sua renda para manter o aparelho estatal. Em contrapartida, exige que os gestores públicos administrem os recursos de forma eficiente e que os recursos investidos retornem em forma de bons serviços públicos.

Com a finalidade de aumentar a eficiência da gestão dos recursos públicos, a administração pública vem passando constantemente por várias transformações. Foram várias reformas administrativas no setor público implementadas desde a década de 60. O principal objetivo dessas reformas era tornar a administração pública menos burocrática e mais eficiente.

Dentre as reformas vivenciadas na administração pública brasileira, uma das mais importantes foi a ocorrida na gestão do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso. Influenciada por outras reformas ocorridas no resto do mundo, principalmente no Reino Unido e Nova Zelândia, a reforma de FHC procurou transformar a administração patrimonialista e burocrática em gerencial. A abordagem gerencial foi implantada no Brasil através do PDRAE e preconizava a gestão voltada para resultados, descentralização da ação estatal e redução do aparelho estatal. No tocante a avaliação da gestão pública, o plano estabeleceu que o administrador deveria ter maior autonomia e ser cobrado posteriormente pelos resultados. Ao mesmo tempo, previu a definição de indicadores de desempenho quantitativos para as atividades exclusivas de Estado.

Como decorrência das reformas administrativas, vários instrumentos normativos foram alterados e outros introduzidos ao ordenamento jurídico. Todos pautados pelos princípios e ideais da abordagem gerencial da gestão. O planejamento, controle e transparência tornaram-se princípios expressos da atividade administrativa. A responsabilidade da gestão fiscal e a transparência, bem como previsão de custos e o estabelecimento de metas foram implantados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O orçamento público passou a não prever apenas receitas e despesas, mas também previsão de custos, objetivos e metas. Porém, de todas as decorrências das reformas administrativas, uma das mais importantes foi a introdução do princípio da eficiência dentre os princípios da administração pública. Com este princípio, os atos administrativos praticados pelo gestor não devem apenas ser legais, imparciais e morais, devem também ser eficientes.

No setor educacional, surgiu um importante instrumento de planejamento: O Plano Nacional de Educação. Esse plano apresentava as principais diretrizes, prioridades, metas e estratégias para a educação. O PNE confirmou a necessidade da gestão pública ser direcionada para resultados.

Ao mesmo tempo em que a administração pública brasileira passava por importantes modificações estruturais, outras transformações também ocorriam nos Poderes Judiciário e Legislativo.

No âmbito do Poder Judiciário, houve importante modificação de entendimento quanto às normas programáticas. Essas normas para surtirem efeito dependem de uma ação positiva do Estado, ou seja, o Poder Público tem de tomar uma atitude para que a norma possua eficácia. Caso permaneça inerte, a norma não produzirá efeitos. Historicamente, o Judiciário entendia que não lhe caberia obrigar o Poder Executivo a implementar as normas programáticas. Esse posicionamento fazia com que os direitos consagrados nessas normas permanecessem ineficazes em razão da omissão estatal. Com a mudança de entendimento do STF, o judiciário sinalizou aos gestores públicos que eles têm responsabilidade pela efetiva implantação das normas programáticas, podendo, inclusive serem responsabilizados pela omissão.

Na órbita do Legislativo, especificamente no setor da educação, é grande o debate acerca da responsabilização pelos resultados das políticas educacionais. Tramitam no Congresso Nacional vários projetos de lei objetivando definir critérios de qualidade de ensino e desempenho de alunos, além de prevê a responsabilização dos gestores pelo descumprimento de suas diretrizes e pelo mau desempenho no campo educacional.

Em que pese todas essas modificações no âmbito dos três Poderes estatais, principalmente o novo modelo de administração gerencial, o sistema de controle exercido pelos Tribunais de Contas permanecem os mesmos. Por isso, é imprescindível que a avaliação da gestão exercida pelos Tribunais de Contas, especialmente o da Paraíba, evoluam e passem a analisar os resultados das políticas públicas, ao invés de apenas avaliarem procedimentos legais e formais. Portanto, é importante que o TCE-PB adote novos indicadores de desempenho capazes de ampliar sua atual análise, passando a avaliar os resultados, objetivos e metas almejados pelo Poder Público.

O atual modelo de avaliação do TCE-PB considera apenas dois indicadores do setor educacional, quais sejam: percentual de aplicação da receita de impostos na MDE e percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração do magistério. Conforme verificado neste trabalho, a legislação da educação determina a observância de vários outros

indicadores além dos analisados pelo TCE-PB. Inclusive, algumas normas estabelecem objetivos e metas a serem atingidas que não estão sendo avaliadas pelo TCE-PB.

Essas normas e objetivos que não estão sendo considerados na análise do TCE-PB podem passar a serem apreciados, haja vista estarem dentro da órbita de competência do TCE-PB. Depois da introdução do princípio da eficiência e das auditorias operacionais, os Tribunais de Contas ampliaram seu escopo de análise e passaram a ter atribuições legais de avaliar o desempenho quanto a aspectos de resultados das políticas públicas.

Em razão desse cenário de transformações da estrutura estatal e do atual modelo de avaliação de desempenho adotado pelo TCE-PB, sugere-se que novos indicadores sejam considerados quando o Tribunal for avaliar o desempenho da gestão educacional. Os indicadores sugeridos são: percentual de escolas sem laboratório de informática; percentual de docentes com nível superior, taxa de reprovação total; nota média de português e matemática; razão aluno por turma e taxa de atendimento escolar. Esses novos indicadores são capazes de ampliar a avaliação de desempenho utilizada pelo TCE-PB, abrangendo, além dos aspectos financeiros, a dimensão de infraestrutura e docentes, rendimento, qualidade escolar e matrícula e acesso a educação.

Essa ampliação da avaliação não demandará maiores recursos para o TCE-PB, haja vista que, além de pessoal capacitado, o Tribunal possui uma importante ferramenta tecnológica que já disponibiliza esses novos indicadores. Trata-se do sistema de Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos da Educação - IDGPB.

A ampliação da avaliação educacional, além de possibilitar uma visão mais completa do sistema de educação, permite aos gestores públicos um importante auxílio em sua gestão, haja vista que ele passará a ter um retorno em termos de resultados de sua gestão.

Entretanto, sabe-se que a avaliação é apenas o primeiro passo. De nada adianta o TCE-PB ampliar seus critérios de avaliação, abrangendo também resultados, se o gestor não adotar providencias para corrigir os desvios detectados pela avaliação do desempenho. A avaliação permite a visualização de determinados problemas, mas ela não é capaz de corrigi-los ou de tomar decisões. Compete ao gestor público utilizar os resultados da avaliação como instrumento de gerenciamento a fim de alcançar os resultados tão almejados pela sociedade.

Espera-se que com a adoção desses novos indicadores pelo TCE-PB a educação infantil e fundamental paraibana seja mais bem avaliada, proporcionando um sistema de ensino de mais qualidade, universal e eficiente. Além disso, pretende-se que este estudo sirva como instrumento de reflexão e debate acerca do atual modelo de avaliação adotado pelas instituições avaliadoras, especialmente os Tribunais de Contas e as Controladorias.

Sob o prisma teórico e acadêmico, observa-se que o tema da avaliação da gestão pública por meio de indicadores de desempenho ainda é pouco explorado. São poucos os autores e a literatura especializada quando comparados às existentes na área privada. Além disso, o tema da avaliação da gestão em organizações públicas tem apresentado poucos estudos que viabilizem sua aplicação na prática do serviço público. Portanto, espera-se que este trabalho sirva de introdução para o aprofundamento futuro do tema.

Como sugestão de trabalhos futuros, propõem-se que os Tribunais de Contas de outros Estados possam ser objeto de pesquisas, com vistas a diagnosticar como se desenvolve o processo de avaliação da gestão educacional nesses Estados. Com isto pode-se ter uma visão regional ou até nacional da avaliação da educação brasileira.

Também pode-se aprofundar este trabalho desenvolvendo uma pesquisa quantitativa, comparando os resultados da avaliação da gestão educacional utilizando os critérios atuais adotados pelo TCE-PB com os novos indicadores sugeridos.

A sociedade brasileira não tolera mais desperdícios de dinheiro, devendo o gestor público agir com zelo e dedicação na administração do patrimônio público. Nesse sentido, a avaliação da gestão, especialmente no campo educacional, serve, tanto como instrumento para auxílio ao gestor no exercício da administração, como à sociedade, na medida em que possibilita indicar a ela quais são os bons e maus gestores.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, A. C. de. **Modelo de mensuração do desempenho dos institutos federais**: uma análise a partir de microdados. 2014. 230f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.731/12, de 19 de novembro de 2012**. Altera o parágrafo único do art. 25 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para estabelecer o número máximo de alunos por turma na pré-escola e no ensino fundamental e médio. Brasília, DF, 19 nov. 2012a. Disponível em:<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=560047>>. Acesso em 5 ago. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 Jan. 2012b. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp141.htm)>. Acesso em: 5 set. 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 Ago. 2011. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm)>. Acesso em: 15 set. 2013.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 8.039/2010, de 21 de dezembro de 2010**. Altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para disciplinar a ação civil pública de responsabilidade educacional, e dá outras providências. Brasília, DF, 21 dez. 2010a. Disponível em:<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490172>>. Acesso em 6 jan. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9o do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 Jun. 2010b. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)>. Acesso em: 13 out. 2013.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.886/2009, de 24 de março de 2009**. Altera a redação dos arts. 74 e 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com relação aos padrões mínimos de qualidade da educação básica. Brasília, DF, 24 mar. 2009. Disponível em:<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=427279>>. Acesso em 6 jan. 2014.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.620/2007, de 12 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre o dever dos diretores das escolas da rede pública de todo o país de notificar as autoridades competentes a relação de alunos com alto índice de faltas e dá outras providências. Brasília, DF, 12 dez. 2007a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=380889>>. Acesso em 6 jan. 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007.** Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 nov. 2007b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm)>. Acesso em: 1 dez. 2013

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.680/2007, de 2 de agosto de 2007.** Dispõe sobre o dever do Estado e a responsabilidade dos gestores públicos na oferta da educação de qualidade. Brasília, DF, 2 ago. 2007c. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=361093>>. Acesso em 6 jan. 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 jun. 2007d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 4 nov. 2013.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 7.420/2006, de 9 de agosto de 2006.** Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Brasília, DF, 9 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332457>>. Acesso em 6 jan. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.** Institui o Programa Nacional de Desburocratização e da outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 fev. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20042006/2005/Decreto/D5378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2005/Decreto/D5378.htm)>. Acesso em: 14 set. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001.** Acrescenta inciso e parágrafos ao art. 56 da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jul. 2001a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10264.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10264.htm)>. Acesso em: 19 set. 2013

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e da outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jan.

2001b. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 6 dez. 2013.

**BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 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, 5 maio 2000. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 15 set. 2013.

**BRASIL. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 dez. 1998a. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm)>. Acesso em: 19 set. 2013

**BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.** Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 nov. 1998b. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm)>. Acesso em: 27 set. 2013

**BRASIL. Emenda Constitucional – EC nº 19, de 4 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 jun. 1998c. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2013

**BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2013.

**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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 4 nov. 2013.

**BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2013.

**BRASIL. Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993.** Estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 nov. 1993a. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18730.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18730.htm)>. Acesso em: 10 out. 2013.



BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993b. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm) >. Acesso em: 4 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm) >. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 maio 1990. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm) >. Acesso em: 13 set. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979**. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 jul. 1979. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D83740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D83740.htm) >. Acesso em: 10 ago. 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decretolei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/Del0200.htm) >. Acesso em: 10 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm) >. Acesso em: 6 jan. 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CARVALHO, K. G. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição**. São Paulo: Del Rey, 2008.

CATELLI, A. (coord). **Controladoria: uma abordagem da gestão econômica**. São Paulo: Atlas, 2001.

CHIAVENATO, I. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1979.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ATUÁRIA - IBA. **Normas e Procedimentos de Auditoria Atuarial**: Parecer dos Auditores Atuariais Independentes. Rio de Janeiro, [entre 2000 e 2013]. 24 p.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. INEP. **Provinha Brasil**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/provinha-brasil>>. Acesso em 5 ago. 2014

LIMA, L. H. M. de. O Tribunal de Contas da União (TCU) e a Gestão Ambiental Brasileira – Experiência Recente. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, 2005.

LIMA, L. H. M. de. **Controle externo**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2011.

LORDÊLO, J.A.C. DAZZANI, M. V. (org.). **Avaliação Educacional**: desatando e reatando nós. Salvador: EDUFBA, 2009.

MARBACK NETO, G. **Avaliação: Instrumento de Gestão Universitária**. Vila Velha, ES: Editora Hoper, 2007.

MAUSS, C. V.; SOUZA, M. A. **Gestão de Custos Aplicada ao Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2008.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E DA REFORMA DO ESTADO - MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/plandi.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm)>. Acesso em: 10 maio. 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil**. Brasília, DF, 2006. Disponível em:< <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2013.

NERI, M. C. **Mapa da exclusão digital**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2003.

PARAÍBA. **Lei Complementar nº 18, de 13 de julho de 1993**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Paraíba, João Pessoa, PB, 1993. Disponível em:< [http://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2011/06/lei\\_organica.pdf](http://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2011/06/lei_organica.pdf)>. Acesso em: 21 out. 2013

PARAÍBA. Constituição (1989). **Constituição do Estado da Paraíba**. João Pessoa, PB, Assembléia Legislativa, 1989.

ROBBINS, S. P. **Administração: mudanças e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2000.

SILVA, Anielson Barbosa. **Como os Gerentes Aprendem**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SLOMSKI, V. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

STONER, J. A.F.; FREEMAN, R. E. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1985.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **Mandado de Segurança nº 24.510-DF**, Tribunal Pleno. Relator: Min. Ellen Gracie. Brasília, 13 de maio de 2013. Disponível em:< <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14808916/mandado-de-seguranca-ms-24510-df-stf>>. Acesso em: 3 dez. 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **ARE nº 639337**, Segunda Turma. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 15 de setembro de 2011. Disponível em:< <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000179240&base=baseA cordaos>>. Acesso em: 8 jan. 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 523-PR**, Tribunal Pleno. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 16 de outubro de 2008. Disponível em:< <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2920890/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-523-pr>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **RE nº 536347-SC**, Tribunal Pleno. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, 3 de abril de 2008. Disponível em:< <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14774027/recurso-extraordinario-re-536347-sc-stf>>. Acesso em: 8 ago. 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 461-BA**, Tribunal Pleno. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, 6 de setembro de 2002. Disponível em:< <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/773129/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-461-ba>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **Mandado de Segurança nº 23.550-DF**, Tribunal Pleno. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 31 de outubro de 2001. Disponível em:< <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/777708/mandado-de-seguranca-ms-23550-df>>. Acesso em: 3 dez. 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **Súmula nº 347**. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público. Brasília, 26 de abril de 1962. Disponível em:< <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=347.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 8 jan. 2014

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília, 2010. 71 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Instrução Normativa nº 50/2006**. Dispõe sobre o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre as atividades de gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Brasília, DF, 2006. Disponível em:< [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/gestao\\_ambiental/detalhes\\_documento?thingid=800298&masterthingid=800297&siteid=35](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/gestao_ambiental/detalhes_documento?thingid=800298&masterthingid=800297&siteid=35)>. Acesso em: 8 jan. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA - TCEPB. **Notas Técnicas – Projeto Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos em Educação Básica na**

**Paraíba. IDGPB.** João Pessoa, PB, 2012. Disponível em: <  
[http://idgpb.tce.pb.gov.br/data/notas\\_tecnicas.pdf](http://idgpb.tce.pb.gov.br/data/notas_tecnicas.pdf)>. Acesso em: 2 ago. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA - TCEPB. **Relatório de Auditoria Operacional da Situação Ambiental do Entorno dos Principais Reservatórios Artificiais do Estado da Paraíba.** João Pessoa, PB, 2011. Disponível em:<  
[http://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2012/02/relatorio\\_final.pdf](http://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2012/02/relatorio_final.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA - TCEPB. **Resolução Normativa nº 10, de 29 de novembro de 2010.** Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e da outras Providências. Diário Eletrônico [do] Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, João Pessoa, PB, 2010a. Disponível em:< <http://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2013/09/regimentointerno.pdf>>. Acesso em: 12 out 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA - TCEPB. **Resolução Normativa nº 8, de 21 de julho de 2010.** Uniformiza a interpretação e análise, pelo Tribunal, de aspectos inerentes à aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Diário Eletrônico [do] Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, João Pessoa, PB, 2010b. Disponível em:<  
<http://portal.tce.pb.gov.br/legislacao/atos-normativos/#>>. Acesso em: 3 jan 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA - TCEPB. **Parecer Normativo nº 52, de 24 de novembro de 2004.** Uniformiza a interpretação e análise, pelo Tribunal, de alguns aspectos inerentes às prestações de contas dos Poderes Municipais. Diário Eletrônico [do] Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, João Pessoa, PB, 2004. Disponível em:<  
<http://portal.tce.pb.gov.br/legislacao/atos-normativos/#>>. Acesso em: 21 out 2013.

WAHRLICH, B. M. S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, Ed. 8. p. 27-75 abr/jun., 1974.

**ANEXO A – RELAÇÃO DOS INDICADORES DO SISTEMA DE DESEMPENHO  
DOS GASTOS PÚBLICOS NA PARAÍBA**

<b>VARIÁVEL</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>REDE</b>
INDICADOR_1	Despesa com alimentação e nutrição por aluno	Municipal
INDICADOR_2	Despesa com alimentação e nutrição por aluno (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_3	Municípios de referência - DEA-FDH	Municipal
INDICADOR_4	Despesa de capital na função educação por aluno	Municipal
INDICADOR_5	Despesa de capital na função educação por aluno (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_6	Código do município de referência - DEA-FDH	Municipal
INDICADOR_7	Despesa corrente na função educação por aluno (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_8	Despesa total na função educação por aluno	Municipal
INDICADOR_9	Despesa total na função educação por aluno (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_10	Despesa de capital na função educação por aluno	Municipal
INDICADOR_11	Despesa de capital na função educação (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_12	Despesa corrente na função educação por aluno	Municipal
INDICADOR_13	Despesa corrente na função educação (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_14	Despesa com amortização de dívidas na função educação	Municipal
INDICADOR_15	Despesa com amortização de dívidas na função educação (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_16	Despesa com inversões financeiras na função educação	Municipal
INDICADOR_17	Despesa com inversões financeiras na função educação (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_18	Despesa com investimentos na função educação	Municipal
INDICADOR_19	Despesa com investimentos na função educação (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_20	Despesa com juros e encargos na função educação	Municipal
INDICADOR_21	Despesa com juros e encargos na função educação (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_22	Outras despesas correntes na função educação	Municipal
INDICADOR_23	Outras despesas correntes na função educação (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_24	Despesa corrente com pessoal e encargos sociais	Municipal
INDICADOR_25	Despesa corrente com pessoal e encargos sociais (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_26	Despesa com educação infantil	Municipal

INDICADOR_27	Despesa com educação infantil (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_28	Despesa com ensino fundamental	Municipal
INDICADOR_29	Despesa com ensino fundamental (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_30	Despesa com educação de jovens e adultos - EJA	Municipal
INDICADOR_31	Despesa com educação de jovens e adultos - EJA (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_32	Despesa com educação especial	Municipal
INDICADOR_33	Despesa com educação especial (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_34	Despesa com ensino profissional	Municipal
INDICADOR_35	Despesa com ensino profissional (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_36	Despesa com ensino médio	Municipal
INDICADOR_37	Despesa com ensino médio (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_38	Despesa em outras subfunções da educação	Municipal
INDICADOR_39	Despesa em outras subfunções da educação (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_40	Despesa total na função educação	Municipal
INDICADOR_41	Despesa total na função educação (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_42	Índice de divergência da composição gastos-matrículas	Municipal
INDICADOR_43	IDIV - parcela explicada pela educação especial (%)	Municipal
INDICADOR_44	IDIV - parcela explicada pelo ensino fundamental (%)	Municipal
INDICADOR_45	IDIV - parcela explicada pela educação infantil (%)	Municipal
INDICADOR_46	IDIV - parcela explicada pela EJA (%)	Municipal
INDICADOR_47	IDIV - parcela explicada pelo ensino médio (%)	Municipal
INDICADOR_48	IDIV - parcela explicada pelo ensino profissional (%)	Municipal
INDICADOR_49	Identificador de DMU - DEA-FDH	Municipal
INDICADOR_50	Número de pessoas até 3 anos de idade não atendidas pelo sistema escolar	Municipal
INDICADOR_51	Número de pessoas entre 11 e 14 anos de idade não atendidas pelo sistema educacional	Municipal
INDICADOR_52	Número de pessoas entre 15 e 17 anos de idade não atendidas pelo sistema educacional	Municipal
INDICADOR_53	Número de pessoas entre 4 e 17 anos de idade não atendidas pelo sistema educacional	Municipal
INDICADOR_54	Número de pessoas entre 4 e 5 anos de idade não atendidas pelo sistema educacional	Municipal
INDICADOR_55	Número de pessoas entre 6 e 10 anos de idade não atendidas pelo sistema educacional	Municipal
INDICADOR_56	Nome do município de referência - DEA-FDH	Municipal
INDICADOR_57	Participação das despesa com amortização de dívidas na função educação (%)	Municipal
INDICADOR_58	Participação das despesa com inversões financeiras na função educação (%)	Municipal
INDICADOR_59	Participação da despesa em investimentos na	Municipal

	função educação (%)	
INDICADOR_60	Participação da despesa com juros e encargos na função educação (%)	Municipal
INDICADOR_61	Participação de outras despesas correntes na função educação (%)	Municipal
INDICADOR_62	Participação da despesa com pessoal e encargos sociais na função educação (%)	Municipal
INDICADOR_63	Participação da despesa com educação infantil (%)	Municipal
INDICADOR_64	Participação da despesa com ensino fundamental (%)	Municipal
INDICADOR_65	Participação da despesa com EJA (%)	Municipal
INDICADOR_66	Participação da despesa com educação especial (%)	Municipal
INDICADOR_67	Participação da despesa com ensino profissional (%)	Municipal
INDICADOR_68	Participação da despesa com ensino médio (%)	Municipal
INDICADOR_69	Participação da despesa com outras subfunções (%)	Municipal
INDICADOR_70	População residente	Municipal
INDICADOR_71	Taxa de abandono do 1º ao 5º ano do ensino fundamental (%)	Estadual
INDICADOR_72	Taxa de abandono do 6º ao 9º ano do ensino fundamental (%)	Estadual
INDICADOR_73	Taxa de abandono total - ensino fundamental (%)	Estadual
INDICADOR_74	Taxa de abandono - ensino médio (%)	Estadual
INDICADOR_75	Total de alunos	Estadual
INDICADOR_76	Razão aluno por docente	Estadual
INDICADOR_77	Razão aluno por sala de aula	Estadual
INDICADOR_78	Taxa de aprovação do 1º ao 5º ano do ensino fundamental (%)	Estadual
INDICADOR_79	Taxa de aprovação do 6º ao 9º ano do ensino fundamental (%)	Estadual
INDICADOR_80	Taxa de aprovação total - ensino fundamental (%)	Estadual
INDICADOR_81	Taxa de aprovação - ensino médio (%)	Estadual
INDICADOR_82	Total de escolas ativas	Estadual
INDICADOR_83	Tempo médio de duração das aulas (em minutos)	Estadual
INDICADOR_84	Total de docentes	Estadual
INDICADOR_85	Total de escolas ativas ou paralisadas	Estadual
INDICADOR_86	Total de escolas extintas no ano	Estadual
INDICADOR_87	Total de funcionários (inclusive docentes)	Estadual
INDICADOR_88	Média de idade dos docentes	Estadual
INDICADOR_89	IDEB - 5º ano do ensino fundamental	Estadual
INDICADOR_90	IDEB - 9º ano do ensino fundamental	Estadual
INDICADOR_91	Índice de precariedade de infraestrutura	Estadual
INDICADOR_92	Indicador de rendimento escolar para os anos iniciais do ensino fundamental	Estadual
INDICADOR_93	Indicador de rendimento escolar para os anos finais do ensino fundamental	Estadual
INDICADOR_94	Total de matrículas na educação infantil (pré-escola)	Estadual

INDICADOR_95	Total de matrículas do 1º ao 5º ano do ensino fundamental	Estadual
INDICADOR_96	Total de matrículas do 6º ao 9º ano do ensino fundamental	Estadual
INDICADOR_97	Total de matrículas no ensino médio	Estadual
INDICADOR_98	Total de matrículas na educação profissional	Estadual
INDICADOR_99	Total de matrículas na EJA (inclusive alunos especiais)	Estadual
INDICADOR_100	Total de matrículas na educação infantil (creche)	Estadual
INDICADOR_101	Nota média padronizada de matemática - 5º ano do ensino fundamental (Prova Brasil)	Estadual
INDICADOR_102	Nota média padronizada de matemática - 9º ano do ensino fundamental (Prova Brasil)	Estadual
INDICADOR_103	Total de matrículas no ensino regular (exclusive alunos especiais)	Estadual
INDICADOR_104	Total de matrículas na educação especial	Estadual
INDICADOR_105	Total de matrículas na EJA (exclusive alunos especiais)	Estadual
INDICADOR_106	Razão matrículas por docente	Estadual
INDICADOR_107	Razão matrículas por sala	Estadual
INDICADOR_108	Total de matrículas	Estadual
INDICADOR_109	Valor máximo de alunos por turma em dada escola da rede de ensino	Estadual
INDICADOR_110	Média de alunos matriculados por turma	Estadual
INDICADOR_111	Valor mínimo de alunos por turma em dada escola da rede de ensino	Estadual
INDICADOR_112	Total de computadores para uso dos alunos	Estadual
INDICADOR_113	Nota média de português e matemática - 5º ano do ensino fundamental	Estadual
INDICADOR_114	Nota média de português e matemática - 9º ano do ensino fundamental	Estadual
INDICADOR_115	Total de escolas paralisadas	Estadual
INDICADOR_116	Nota média padronizada de português - 5º ano do ensino fundamental (Prova Brasil)	Estadual
INDICADOR_117	Nota média padronizada de português - 9º ano do ensino fundamental (Prova Brasil)	Estadual
INDICADOR_118	Projeção do IDEB - 5º ano do ensino fundamental - Segundo o INEP/MEC	Estadual
INDICADOR_119	Projeção do IDEB - 9º ano do ensino fundamental - Segundo o INEP/MEC	Estadual
INDICADOR_120	Taxa de reprovação do 1º ao 5º ano do ensino fundamental (%)	Estadual
INDICADOR_121	Taxa de reprovação do 6º ao 9º ano do ensino fundamental (%)	Estadual
INDICADOR_122	Taxa de reprovação total - ensino fundamental (%)	Estadual
INDICADOR_123	Taxa de reprovação - ensino médio (%)	Estadual
INDICADOR_124	Total de salas de aulas	Estadual
INDICADOR_125	Taxa de distorção idade-série do 1º ao 5º ano do ensino fundamental (%)	Estadual



INDICADOR_126	Taxa de distorção idade-série do 6º ao 9º ano do ensino fundamental (%)	Estadual
INDICADOR_127	Taxa de distorção idade-série total - ensino fundamental (%)	Estadual
INDICADOR_128	Taxa de distorção idade-série - ensino médio (%)	Estadual
INDICADOR_129	Número total de turmas	Estadual
INDICADOR_130	Percentual de matrículas de residentes na zona rural (%)	Estadual
INDICADOR_131	Percentual de matrículas de residentes na zona urbana (%)	Estadual
INDICADOR_132	Percentual de matrículas de não residentes no município que moram na Paraíba (%)	Estadual
INDICADOR_133	Percentual de matrículas de não residentes no município que moram em outro estado (%)	Estadual
INDICADOR_134	Percentual de escolas com prédio compartilhado (%)	Estadual
INDICADOR_135	Percentual de docentes efetivos (%)	Estadual
INDICADOR_136	Percentual de escolas na zona rural (%)	Estadual
INDICADOR_137	Percentual de escolas na zona urbana (%)	Estadual
INDICADOR_138	Percentual de docentes com ensino fundamental completo (%)	Estadual
INDICADOR_139	Percentual de docentes com ensino fundamental incompleto (%)	Estadual
INDICADOR_140	Percentual de docentes do sexo masculino (%)	Estadual
INDICADOR_141	Percentual de escolas em local precário (%)	Estadual
INDICADOR_142	Taxa de participação da educação infantil (creche e pré-escola) nas matrículas totais (%)	Estadual
INDICADOR_143	Taxa de participação do 1º ao 5º ano do ensino fundamental nas matrículas totais (%)	Estadual
INDICADOR_144	Taxa de participação do 6º ao 9º ano do ensino fundamental nas matrículas totais (%)	Estadual
INDICADOR_145	Taxa de participação do ensino médio nas matrículas totais (%)	Estadual
INDICADOR_146	Taxa de participação da educação profissional nas matrículas totais (%)	Estadual
INDICADOR_147	Taxa de participação da EJA nas matrículas totais - inclusive alunos especiais (%)	Estadual
INDICADOR_148	Percentual de matrículas até 5 anos de idade (%)	Estadual
INDICADOR_149	Percentual de matrículas de 6 a 14 anos de idade (%)	Estadual
INDICADOR_150	Percentual de matrículas de 15 a 29 anos de idade (%)	Estadual
INDICADOR_151	Percentual de matrículas de 30 a 59 anos de idade (%)	Estadual
INDICADOR_152	Percentual de matrículas de 60 anos de idade ou mais (%)	Estadual
INDICADOR_153	Percentual de docentes com ensino médio completo (%)	Estadual
INDICADOR_154	Percentual de docentes com ensino médio normal	Estadual

	completo (%)	
INDICADOR_155	Taxa de participação do ensino regular nas matrículas totais - exclusive alunos especiais (%)	Estadual
INDICADOR_156	Taxa de participação do educação especial nas matrículas totais (%)	Estadual
INDICADOR_157	Taxa de participação da EJA nas matrículas totais - exclusive alunos especiais (%)	Estadual
INDICADOR_158	Percentual de docentes do sexo feminino (%)	Estadual
INDICADOR_159	Percentual de docentes não residentes no município que trabalham e que moram em outro estado (%)	Estadual
INDICADOR_160	Percentual de docentes não residentes no município que trabalham e que moram na Paraíba (%)	Estadual
INDICADOR_161	Percentual de docentes com pós-graduação - especialização, mestrado ou doutorado (%)	Estadual
INDICADOR_162	Percentual de escolas sem abastecimento d'água (%)	Estadual
INDICADOR_163	Percentual de escolas sem água filtrada (%)	Estadual
INDICADOR_164	Percentual de escolas sem biblioteca (%)	Estadual
INDICADOR_165	Percentual de escolas sem coleta de lixo (%)	Estadual
INDICADOR_166	Percentual de escolas sem cozinha (%)	Estadual
INDICADOR_167	Percentual de escolas sem abastecimento de energia (%)	Estadual
INDICADOR_168	Percentual de escolas sem rede de esgoto (%)	Estadual
INDICADOR_169	Percentual de escolas sem internet (%)	Estadual
INDICADOR_170	Percentual de escolas sem laboratório de ciências (%)	Estadual
INDICADOR_171	Percentual de escolas sem laboratório de informática (%)	Estadual
INDICADOR_172	Percentual de escolas sem merenda (%)	Estadual
INDICADOR_173	Percentual de escolas sem sala de diretor (%)	Estadual
INDICADOR_174	Percentual de escolas sem sala de professor (%)	Estadual
INDICADOR_175	Percentual de escolas sem sanitário dentro das instalações (%)	Estadual
INDICADOR_176	Percentual de docentes com formação superior (%)	Estadual
INDICADOR_177	Percentual de docentes temporários e de contratos indefinidos (%)	Estadual
INDICADOR_178	Percentual de matriculados que declaram usar transporte escolar (%)	Estadual
INDICADOR_179	Taxa de abandono do 1º ao 5º ano do ensino fundamental (%)	Municipal
INDICADOR_180	Taxa de abandono do 6º ao 9º ano do ensino fundamental (%)	Municipal
INDICADOR_181	Taxa de abandono total - ensino fundamental (%)	Municipal
INDICADOR_182	Taxa de abandono total - ensino médio (%)	Municipal
INDICADOR_183	Total de alunos	Municipal
INDICADOR_184	Razão aluno por docente	Municipal
INDICADOR_185	Razão aluno por sala de aula	Municipal
INDICADOR_186	Taxa de aprovação do 1º ao 5º ano do ensino fundamental (%)	Municipal

INDICADOR_187	Taxa de aprovação do 6º ao 9º ano do ensino fundamental (%)	Municipal
INDICADOR_188	Taxa de aprovação total - ensino fundamental (%)	Municipal
INDICADOR_189	Taxa de aprovação total - ensino médio (%)	Municipal
INDICADOR_190	Total de escolas ativas	Municipal
INDICADOR_191	Tempo médio de duração das aulas (em minutos)	Municipal
INDICADOR_192	DEA - Lista de municípios dominados	Municipal
INDICADOR_193	DEA - Lista de municípios dominantes	Municipal
INDICADOR_194	Total de docentes	Municipal
INDICADOR_195	Total de escolas ativas ou paralisadas	Municipal
INDICADOR_196	Total de escolas extintas no ano	Municipal
INDICADOR_197	Total de funcionários (inclusive docentes)	Municipal
INDICADOR_198	Média de idade dos docentes	Municipal
INDICADOR_199	IDEB - 5º ano do ensino fundamental	Municipal
INDICADOR_200	IDEB - 9º ano do ensino fundamental	Municipal
INDICADOR_201	Índice de eficiência da educação básica	Municipal
INDICADOR_202	Índice de precariedade de infraestrutura	Municipal
INDICADOR_203	Indicador de rendimento escolar para os anos iniciais do ensino fundamental - Segundo o INEP/MEC	Municipal
INDICADOR_204	Indicador de rendimento escolar para os anos finais do ensino fundamental - Segundo o INEP/MEC	Municipal
INDICADOR_205	Total de matrículas na educação infantil (pré-escola)	Municipal
INDICADOR_206	Total de matrículas do 1º ao 5º ano do ensino fundamental	Municipal
INDICADOR_207	Total de matrículas do 6º ao 9º ano do ensino fundamental	Municipal
INDICADOR_208	Total de matrículas no ensino médio	Municipal
INDICADOR_209	Taxa de participação da educação profissional nas matrículas totais (%)	Municipal
INDICADOR_210	Total de matrículas na EJA (inclusive alunos especiais)	Municipal
INDICADOR_211	Total de matrículas na educação infantil (creche)	Municipal
INDICADOR_212	Nota média padronizada de matemática - 5º ano do ensino fundamental (Prova Brasil)	Municipal
INDICADOR_213	Nota média padronizada de matemática - 9º ano do ensino fundamental (Prova Brasil)	Municipal
INDICADOR_214	Total de matrículas no ensino regular (exclusive alunos especiais)	Municipal
INDICADOR_215	Total de matrículas na educação especial	Municipal
INDICADOR_216	Total de matrículas na EJA (exclusive alunos especiais)	Municipal
INDICADOR_217	Razão matrículas por docente	Municipal
INDICADOR_218	Razão matrículas por sala	Municipal
INDICADOR_219	Total de matrículas	Municipal
INDICADOR_220	Valor máximo de alunos por turma em uma dada escola da rede de ensino	Municipal
INDICADOR_221	Média de alunos matriculados por turma	Municipal

INDICADOR_222	Valor mínimo de alunos por turma em uma dada escola da rede de ensino	Municipal
INDICADOR_223	Total de computadores para uso dos alunos	Municipal
INDICADOR_224	Nota média de português e matemática - 5º ano do ensino fundamental	Municipal
INDICADOR_225	Nota média de português e matemática - 9º ano do ensino fundamental	Municipal
INDICADOR_226	Número de vezes que o município foi dominado em termos de eficiência - DEA-FDH	Municipal
INDICADOR_227	Número de dominações em termos de eficiência - DEA-FDH	Municipal
INDICADOR_228	Total de escolas paralisadas	Municipal
INDICADOR_229	Nota média padronizada de português - 5º ano do ensino fundamental (Prova Brasil)	Municipal
INDICADOR_230	Nota média padronizada de português - 9º ano do ensino fundamental (Prova Brasil)	Municipal
INDICADOR_231	Projeção do IDEB - 5º ano do ensino fundamental - Segundo o INEP/MEC	Municipal
INDICADOR_232	Projeção do IDEB - 9º ano do ensino fundamental - Segundo o INEP/MEC	Municipal
INDICADOR_233	Taxa de reprovação do 1º ao 5º ano do ensino fundamental (%)	Municipal
INDICADOR_234	Taxa de reprovação do 6º ao 9º ano do ensino fundamental (%)	Municipal
INDICADOR_235	Taxa de reprovação total - ensino fundamental (%)	Municipal
INDICADOR_236	Taxa de reprovação total - ensino médio (%)	Municipal
INDICADOR_237	Total de salas de aulas	Municipal
INDICADOR_238	Taxa de distorção idade-série do 1º ao 5º ano do ensino fundamental (%)	Municipal
INDICADOR_239	Taxa de distorção idade-série do 6º ao 9º ano do ensino fundamental (%)	Municipal
INDICADOR_240	Taxa de distorção idade-série total - ensino fundamental (%)	Municipal
INDICADOR_241	Taxa de distorção idade-série total - ensino médio (%)	Municipal
INDICADOR_242	Número total de turmas	Municipal
INDICADOR_243	Percentual de matrículas de residentes na zona rural (%)	Municipal
INDICADOR_244	Percentual de matrículas de residentes na zona urbana (%)	Municipal
INDICADOR_245	Percentual de matrículas de não residentes no município que moram na Paraíba (%)	Municipal
INDICADOR_246	Percentual de matrículas de não residentes no município que moram em outro estado (%)	Municipal
INDICADOR_247	Percentual de escolas com prédio compartilhado (%)	Municipal
INDICADOR_248	Percentual de docentes efetivos (%)	Municipal
INDICADOR_249	Percentual de escolas na zona rural (%)	Municipal
INDICADOR_250	Percentual de escolas na zona urbana (%)	Municipal

INDICADOR_251	Percentual de docentes com ensino fundamental completo (%)	Municipal
INDICADOR_252	Percentual de docentes com ensino fundamental incompleto (%)	Municipal
INDICADOR_253	Percentual de docentes do sexo masculino (%)	Municipal
INDICADOR_254	Percentual de escolas em local precário (%)	Municipal
INDICADOR_255	Taxa de participação da educação infantil (creche e pré-escola) nas matrículas totais (%)	Municipal
INDICADOR_256	Taxa de participação do 1º ao 5º ano do ensino fundamental nas matrículas totais (%)	Municipal
INDICADOR_257	Taxa de participação do 6º ao 9º ano do ensino fundamental nas matrículas totais (%)	Municipal
INDICADOR_258	Taxa de participação do ensino médio nas matrículas totais (%)	Municipal
INDICADOR_259	Taxa de participação da educação profissional nas matrículas totais (%)	Municipal
INDICADOR_260	Taxa de participação da EJA nas matrículas totais - inclusive alunos especiais (%)	Municipal
INDICADOR_261	Percentual de matrículas até 5 anos de idade (%)	Municipal
INDICADOR_262	Percentual de matrículas de 6 a 14 anos de idade (%)	Municipal
INDICADOR_263	Percentual de matrículas de 15 a 29 anos de idade (%)	Municipal
INDICADOR_264	Percentual de matrículas de 30 a 59 anos de idade (%)	Municipal
INDICADOR_265	Percentual de matrículas de 60 anos de idade ou mais (%)	Municipal
INDICADOR_266	Percentual de docentes com ensino médio completo (%)	Municipal
INDICADOR_267	Percentual de docentes com ensino médio normal completo (%)	Municipal
INDICADOR_268	Taxa de participação do ensino regular nas matrículas totais - exclusive alunos especiais (%)	Municipal
INDICADOR_269	Taxa de participação do educação especial nas matrículas totais (%)	Municipal
INDICADOR_270	Taxa de participação da EJA nas matrículas totais - exclusive alunos especiais (%)	Municipal
INDICADOR_271	Percentual de docentes do sexo feminino (%)	Municipal
INDICADOR_272	Percentual de docentes não residentes no município que trabalham e que moram em outro estado (%)	Municipal
INDICADOR_273	Percentual de docentes não residentes no município que trabalham e que moram na Paraíba (%)	Municipal
INDICADOR_274	Percentual de docentes com pós-graduação - especialização, mestrado ou doutorado (%)	Municipal
INDICADOR_275	Percentual de escolas sem abastecimento d'água (%)	Municipal
INDICADOR_276	Percentual de escolas sem água filtrada (%)	Municipal
INDICADOR_277	Percentual de escolas sem biblioteca (%)	Municipal
INDICADOR_278	Percentual de escolas sem coleta de lixo (%)	Municipal

INDICADOR_279	Percentual de escolas sem cozinha (%)	Municipal
INDICADOR_280	Percentual de escolas sem abastecimento de energia (%)	Municipal
INDICADOR_281	Percentual de escolas sem rede de esgoto (%)	Municipal
INDICADOR_282	Percentual de escolas sem internet (%)	Municipal
INDICADOR_283	Percentual de escolas sem laboratório de ciências (%)	Municipal
INDICADOR_284	Percentual de escolas sem laboratório de informática (%)	Municipal
INDICADOR_285	Percentual de escolas sem merenda (%)	Municipal
INDICADOR_286	Percentual de escolas sem sala de diretor (%)	Municipal
INDICADOR_287	Percentual de escolas sem sala de professor (%)	Municipal
INDICADOR_288	Percentual de escolas sem sanitário dentro das instalações (%)	Municipal
INDICADOR_289	Percentual de docentes com formação superior (%)	Municipal
INDICADOR_290	Percentual de docentes temporários e de contratos indefinidos (%)	Municipal
INDICADOR_291	Percentual de matriculados que declaram usar transporte escolar (%)	Municipal
INDICADOR_292	Despesa com transporte escolar por aluno	Municipal
INDICADOR_293	Despesa com transporte escolar por aluno (em reais de 2011)	Municipal
INDICADOR_294	Total de alunos	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_295	Total de matrículas na educação infantil (pré-escola)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_296	Total de matrículas do 1º ao 5º ano do ensino fundamental	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_297	Total de matrículas do 6º ao 9º ano do ensino fundamental	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_298	Total de matrículas no ensino médio	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_299	Total de matrículas no ensino médio	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_300	Total de matrículas na educação profissional	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_301	Total de matrículas na EJA (inclusive alunos especiais)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_302	Total de matrículas no ensino regular (exclusive alunos especiais)	Todas (inclusive federal e particular)

INDICADOR_303	Total de matrículas na educação especial	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_304	Total de matrículas na EJA (exclusive alunos especiais)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_305	Total de matrículas	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_306	Percentual de matrículas de residentes na zona rural (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_307	Percentual de matrículas de residentes na zona urbana (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_308	Percentual de matrículas de não residentes no município que moram na Paraíba (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_309	Percentual de matrículas de não residentes no município que moram em outro estado (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_310	Total de matrículas na educação infantil (creche)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_311	Taxa de participação do 1º ao 5º ano do ensino fundamental nas matrículas totais (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_312	Taxa de participação do 6º ao 9º ano do ensino fundamental nas matrículas totais (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_313	Taxa de participação do ensino médio nas matrículas totais (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_314	Taxa de participação da educação profissional nas matrículas totais (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_315	Taxa de participação da EJA nas matrículas totais - inclusive alunos especiais (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_316	Taxa de participação da rede federal nas matrículas totais (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_317	Taxa de participação da rede estadual nas matrículas totais (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_318	Taxa de participação da rede municipal nas matrículas totais (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_319	Taxa de participação da rede privada nas matrículas totais (%)	Todas (inclusive federal e

		particular)
INDICADOR_320	Percentual de matrículas até 5 anos de idade (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_321	Percentual de matrículas de 6 a 14 anos de idade (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_322	Percentual de matrículas de 15 a 29 anos de idade (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_323	Percentual de matrículas de 30 a 59 anos de idade (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_324	Percentual de matrículas de 60 anos de idade ou mais (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_325	Total de matrículas no ensino regular (exclusive alunos especiais)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_326	Total de matrículas na educação especial	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_327	Total de matrículas na EJA (exclusive alunos especiais)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_328	Percentual de matriculados que declaram usar transporte escolar (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_329	Taxa de analfabetismo para pessoas com 18 anos de idade ou mais (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_330	Taxa de atendimento escolar para pessoas até 3 anos de idade (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_331	Taxa de atendimento escolar para pessoas entre 11 e 14 anos de idade (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_332	Taxa de atendimento escolar para pessoas entre 15 e 17 anos de idade (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_333	Taxa de atendimento escolar para pessoas entre 4 e 17 anos de idade (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_334	Taxa de atendimento escolar para pessoas entre 4 e 5 anos de idade (%)	Todas (inclusive federal e particular)
INDICADOR_335	Taxa de atendimento escolar para pessoas entre 6 e 10 anos de idade (%)	Todas (inclusive federal e particular)