X ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA

DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE

CLOVIS DEMARCHI

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

ROSARIO SERRA CRISTÓBAL

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte desta publicação denominada "capítulo de livro" poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM- Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch – UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Unifor - Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – Fumec – Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D598

Direitos sociais, políticas públicas e seguridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/2020

Coordenadores: Rosario Serra Cristóbal; José Querino Tavares Neto; Clovis Demarchi – Florianópolis: CONPEDI, 2020 / Valência: Tirant lo blanch, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-018-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Crise do Estado Social

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. X Encontro Internacional do CONPEDI Valência – Espanha (10:2019: Valência, Espanha).

CDU: 34







X ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA

DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE

Apresentação

Entre os dias 04 e 06 de setembro de 2019, em Valência (Espanha) realizou-se o X Encontro Internacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) em parceria com a Universidade de Valência.

A temática central do evento foi "A crise do Estado Social". Sob este viés, é que foram pensados e construídos os grupos de trabalho, reunindo pesquisadores, professores e discentes de pós-graduação, principalmente da Europa e América do Sul.

O presente livro relaciona-se ao Grupo de Trabalho com o tema específico em Direitos Sociais, Políticas Públicas e Seguridade.

Com o objetivo de apresentar, em noções ainda gerais, a desapropriação como política pública a partir da ação estatal planejada, o artigo a desapropriação como política pública a partir da ação estatal planejada: o foco no cidadão, de Cristiano Tolentino Pires e Edimur Ferreira de Faria, muda o foco de análise da desapropriação. Quando aliadas desapropriação e política pública, a desapropriação sancionatória por descumprimento da função social da propriedade prevista no Estatuto da Cidade é o que aparece como alternativa. A proposta aqui não se restringe à sanção; apresenta-se a desapropriação como resultante de uma política pública em si mesma, ou seja, o procedimento desapropriatório poderá ser capaz de mitigar os impactos nefastos decorrentes da legalidade estrita se for pensado nos termos da formulação de políticas públicas.

Layze Rocha Cabido e Lilian Márcia Balmant Emerique no artigo Análise da eficácia do direito à alimentação adequada face às repercussões da filosofia neoliberal e do pósextrativismo: estudo do programa de aquisição de alimentos, analisa sob uma perspectiva crítica à política pública "Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)", implementada pelo Governo Federal em 2003, com a finalidade de efetivar o direito à alimentação adequada, bem como denotar uma alternativa pós-extrativista sedimentada em princípios basilares como a Soberania Alimentar, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e a proteção à Natureza. O PAA assume significativa importância no combate à fome, no fortalecimento da identidade cultural alimentar brasileira, a partir do fomento da Agricultura Familiar, e manifesta-se como uma relevante estratégia contra hegemônica de produção de alimentos agrícolas.

Como o direito e o controle externo podem aperfeiçoar a política pública: PROUNI é o texto de José Querino Tavares Neto e Silvestre Gomes dos Anjos. O texto analisa a necessidade do controle externo constitucional ao PROUNI (Programa Universidade para todos) como política de estado incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro. A necessidade de o programa ser avaliado, aperfeiçoado e mantido, tendo em vista a importância e o montante de recursos canalizados pela sociedade destinatária final dos seus resultados e pelo expressivo número de estudantes contemplados com a medida social compensatória.

Empresa simples de crédito: política pública de acesso ao crédito às micro e pequenas empresas? de Luciano Monti Favaro estuda acerca da ESC (empresa simples de crédito) verificando se a sua regulamentação poderá resultar efetivamente em política pública de concessão de acesso ao crédito às micro e pequenas empresas. Um crédito com menos burocracia e com taxas de juros viáveis a esses pequenos empreendimentos a fim de se cumprir o desiderato constitucional do tratamento diferenciado previsto às MPEs (Micro e pequenas empresas).

Com o objetivo de analisar as contradições na efetivação dos direitos sociais, bem como apontar como e por que o Poder Judiciário deve solucionar os casos concretos que lhe são apresentados, Diego Bezerra Alves, Luiz Gustavo Levate analisam no texto Estado Social em crise: o papel do judiciário na efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais as contradições no que tange ao processo de efetivação dos direitos sociais. Assim, o trabalho discute a atual situação e as contradições para efetivação dos DESC (direitos econômicos, sociais e culturais) no Brasil e busca demonstrar os critérios indicados, bem como, a jurisprudência que deve servir de apoio ao Judiciário em seus processos decisórios que envolvam a efetivação dos direitos sociais.

O direito à educação e a família: os desafios da diversidade em um "estado" de desumanidades é o texto de Graziella Montes Valverde. O artigo se fundamenta na necessidade de avaliar se a frágil democracia na qual se encontra o Brasil hoje é também vista como um entrave à aceitação da diversidade, de modo a investigar se o Estado e a sociedade possibilitam ou dificultam esse processo. Segundo a autora, os desafios encontrados pela diversidade envolvem um repensar das famílias, da política educacional, da política social e econômica e de toda sociedade. No entanto, não há que se falar em inclusão sem investimentos em políticas públicas e no capital humano. Não há como pensar na educação apenas voltada para o lucro e nas famílias que não educam seus filhos.

Apresentar e esclarecer a relação presente entre o consumo infantil e a consequente falta de regulação, que ocasiona uma sensação de insegurança jurídica, quando não se vê protegido os direitos dos infantes na realidade consumerista é a intenção de Antonio Lourenço Da Costa Neto no texto problema da regulação da publicidade infantil na era do consumo de massa. A análise entre a publicidade e a infância apresenta estreita relação, haja vista que é por meio dessa prática de consumo que o público infantil desperta o desejo de adquirir determinado produto, contribuindo assim para uma lógica sistemática de aquisição desnecessária de mercadorias.

O tratamento de HIV-AIDS (VIH-SIDA) para as pessoas LGBT no Brasil e em Portugal: cenários sobre o direito universal à saúde em contextos de crise econômica é o texto de Alexandre Gustavo Melo Franco Bahia. O texto é parte inicial da pesquisa que busca fazer um estudo comparado entre os sistemas de tratamento para HIV-AIDS (VIH-SIDA) de Brasil e Portugal considerando avanços e retrocessos em ambos países, a partir especialmente dos momentos de crise econômica (atual do Brasil e anterior de Portugal) e possíveis avanços recentes no país lusitano desde a chegada ao poder da atual coalisão de governo liderada pelos socialistas.

A discussão sobre as pessoas com deficiência é a preocupação de Eliane Romeiro Costa no texto seguridade social e benefícios mínimos: igualdade de oportunidades, proteção e assistência social às pessoas com deficiência. O texto, com fundamento na Teoria das Capacidades de Martha Nussbaum e nas doutrinas da proteção social, volta-se para o sentido da proteção integral, do direito de todos e não de quase todos, e da igualdade de oportunidades para as pessoas com deficiência no Brasil.

Solidarismo e a função social da propriedade de Camila Barreto Pinto Silva e Cristina Barbosa Rodrigues trata do solidarismo e a função social da propriedade, sendo o seu objeto o modo de aplicação e implementação do princípio da solidariedade frente ao direito à propriedade, bem como da função social da propriedade para realização da justiça social.

Trabalho doméstico no Brasil: o (des)interesse governamental na elaboração de políticas públicas para a proteção de empregadas domésticas de Anna Marcella Mendes Garcia e Vanessa Rocha Ferreira, trata, com base nos dados do IBGE e da OIT, bem como na análise dos instrumentos normativos que versam sobre o trabalhado doméstico o texto visa verificar a existência ou não de políticas públicas governamentais voltadas à proteção das trabalhadoras domésticas contra a exploração laboral, bem como os possíveis motivos que determinam tal resultado.

Desejamos a todos uma excelente leitura.

Coordenadores:

Profa. Dra. Rosario Serra Cristóbal – Universidade de Valência – UV.

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – Universidade Federal de Goiás - UFG

Prof. Dr. Clovis Demarchi – Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI

COMO O DIREITO E O CONTROLE EXTERNO PODEM APERFEIÇOAR A POLÍTICA PÚBLICA: PROUNI.

HOW LAW AND EXTERNAL CONTROL CAN IMPROVE PUBLIC POLICY: PROUNI.

José Querino Tavares Neto Silvestre Gomes Dos Anjos

Resumo

O cerne do artigo é o Programa educacional Universidade para Todos e o Controle Externo, efetuando uma análise sistêmica, visando buscar uma visão ampla acerca do tema. Analisaram-se os principais elementos do Prouni, os critérios de elegibilidade e as formas de controles administrativos surgidos para acompanhar a administração pública, enaltecendo o papel do Controle Externo. Buscou-se a juridicidade do Programa e saber como o Controle Externo pode melhorar a política pública, identificando essa relação em uma revisão narrativa.

Palavras-chave: Direito, Controles, Política pública, Prouni

Abstract/Resumen/Résumé

The core of the article is the University for All educational program and the External Control, carrying out a systemic analysis, aiming at seeking a broad view on the subject. The main elements of Prouni, the eligibility criteria and the forms of administrative controls that emerged to accompany the public administration, were analyzed, highlighting the role of External Control. The program's legality was sought and how the External Control can improve public policy, identifying this relationship in a narrative review.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Law, Control, Public policy, Prouni

1. INTRODUÇÃO

O Programa Universidade para Todos (Prouni) é uma política pública de estado, positivada, que tem ajudado a concretizar ainda mais o direito à educação superior, aos cidadãos mais carentes, previsto pela Carta Magna de 1988, e pode ser aperfeiçoado com a ajuda do Direito e dos Controles Externos constitucionais.

O Prouni como política de estado, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro, por meio de lei, e implementado efetivamente, há mais de dez anos, precisa contar com a ajuda do Controle Externo constitucional para ser avaliado, aperfeiçoado e mantido, tendo em vista a importância e o montante de recursos canalizados pela sociedade, destinatária final dos seus resultados, e pelo expressivo número de estudantes contemplados com a medida social compensatória.

Com efeito, há no caso do direito brasileiro uma necessidade de compreensão e de ampliação da *expertise* dos administradores públicos, o que pode ocorrer com base em uma dialética com os Tribunais de Contas, no que diz respeito à avaliação de políticas públicas, como a educação, de modo que as diretrizes do Controle não se rendam meramente aos aspectos formais das despesas públicas, contemplando, inclusive, as renúncias de receitas tributárias.

A propósito, acerca das amplas funções desempenhadas pelos Tribunais de Contas, Guerra (2007, p. 128) sintetiza-as de modo magistral, no sentido de que:

A fiscalização através de inspeções e auditorias exerce importante papel dentre as atividades de controle externo a cargo do Tribunal de Contas, por diversas razões. Primeiro, não há limitação constitucional ou legal acerca do exercício desta competência; segundo, visa à apuração imediata de ilegalidades e irregularidades, agindo de forma preventiva; terceiro, permite uma ação pedagógica, no sentido de instruir os fiscalizados sobre a melhor forma de execução das atividades e correção de eventuais falhas; quarto, causa forte pressão intimidativa, visando coibir a ação de atos ilícitos.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 OS DIREITOS SOCIAIS

Os direitos sociais, como a educação, têm um relevante custo para a sociedade e são dependentes de pelo menos uma avaliação econômica e administrativa, seja para a sua criação, implementação ou mesmo para a sua manutenção quotidianaⁱ.

Os direitos constitucionais de segunda geração são derivados da acumulação de riquezas nas sociedades, que provêm de esforços de terceiros, fatalmente pela utilização do capital e/ou do trabalho, beneficiando um número indeterminado de pessoas. Tais direitos exigem que a administração pública se aproxime dos objetivos constitucionais, estes tendentes à contínua melhoria e mirando na equalização das situações sociais materialmente desiguais. É por meio das prestações socio-estatais que o constituinte de 1988 anteviu a possibilidade de melhoria das condições sociais para a camada da população vulnerável. Estudos econômicos tradicionais apontam que os recursos monetários que a sociedade dispõe são cada vez mais escassos e as necessidades das pessoas são cada dia mais extensas, até infinitas: o uso racional e adequado das riquezas geradas e arrecadadas é uma medida que se impõe naturalmente com o fruir do tempo.

Bonavides (1997) gizou de modo célebre que as normas constitucionais em geral e as relativas a direitos fundamentais não se submetem ao silogismo clássico da lógica formal, baseados em premissas gerais e especiais, que redundam em uma conclusão. Tais normas ensejariam uma outra mentalidade na sua aplicação, um novo tipo de hermenêutica, dirigida à concretização dos direitos sociais. Com isso, haveria na Carta Magna normas interpretativas e normas de concreção, coexistindo em paralelo, segundo a técnica inovadora criada pelo legislador constituinte para uso no texto Magno, por meio das fórmulas normativas gerais.

Por sua vez, a Carta Magna de 1988, com bastante frequência denominada de constituição cidadã, representou um marco, uma nova etapa do constitucionalismo no Brasil, como se pode perceber ao longo do texto por meio do alargamento do rol dos direitos fundamentais de segunda geração.

Alexy (2002) preceituou que as normas de direitos fundamentais possuiriam um embasamento e se situariam na categoria de princípios jurídicos, não universais e nem eternos, não significando o velho jusnaturalismo, revelando uma positivação em nível constitucional das garantias à preservação da dignidade da pessoa humana. Desse modo, entende-se que os direitos sociais são um caminho para tentar garantir as condições mínimas materiais de existência dos indivíduos para a fruição de uma melhor felicidade.

2.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A evolução experimentada pelo direito constitucional brasileiro densificouse por meio dos direitos sociais, que "são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito" (MORAES, 2002).

Neste sentido, a nossa Magna Carta giza, no Artigo 6°, o que elenca de mais importante, digno de menção, quanto ao rol dos direitos sociais, ao mesmo tempo em que gerou uma noção de indisponibilidade no que se refere ao tema, assegurando uma virtude de auto aplicabilidade desse escopo com a seguinte fórmula: "são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados" (GONÇALVES, 2007). Como se vê, mostra-se evidente que os direitos sociais projetam o desejo do legislador constituinte de assegurar as bases materiais mínimas dos nossos cidadãos para a fruição de prestações positivas e de bens da vida, tendo em conta a verdadeira natureza dos direitos previamente tutelados pelo texto magno.

No caso concreto brasileiro, houve uma clara expansão das políticas públicas após o advento da Magna Carta de 1988, devido ao conjunto de direitos sociais ali positivados, com a criação de mecanismos de participação da sociedade civil na formulação, implementação e no controle dessas mesmas políticas (FARAH, 2016).

De qualquer sorte, a fim de que os direitos sociais constitucionais possam ser implementados, é necessária, antes de tudo, uma compreensão e uma

cooperação dos *stakeholders*, destacando-se, nestes casos, o papel da administração pública e da sociedade. Em sentido estrito, a administração pública é o principal ator responsável pela formulação, implementação e concretização das denominadas políticas públicas. A sociedade civil, por seu turno, deve interagir nesse processo, como principal interessada, tendo em vista os seus interesses, como destinatários finais das normas de direito público, agindo como uma força dialética de aperfeiçoamento e de retroalimentação, visando conseguir uma eficiência e uma boa eficácia quando da efetivação de tais direitos sociais. ii

Em nível constitucional, as políticas públicas sociais revelam-se por "compreenderem o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública" (FONTE, 2008). Nota-se, desse modo, a estreita união que existe entre a razão de ser das políticas públicas com os objetivos constitucionais de minorar as mazelas sociais do país. Tudo isso porque a existência, em nível retórico, do estado contemporâneo pressupõe o direito subjetivo a prestações positivas materiais e de serviços públicos, tendo como o escopo assegurar a densificação mínima dos direitos sociais garantidos na Magna Carta de princípios.

Desse modo, quando o estado completa o ciclo das políticas públicas, objetiva efetivamente garantir os direitos sociais aos cidadãos, por meio de um engajamento positivo da administração pública, revelando uma autorizada intervenção benigna do poder público na ordem social do país. Esse tipo de intervenção, na verdade, revela-se um poder-dever da administração pública, previamente assegurado pela Magna Carta e que pode ser exigido como um direito subjetivo quando estamos diante de ausência de prestações que possam assegurar o mínimo existencial dos cidadãos.

Nesse contexto normativo, a administração pública necessariamente precisa conceber e implementar planos e programas periódicos, ainda que tratem de atividade de natureza perene, que se destinem a assegurar efetivamente a fruição de nada menos que o mínimo dos direitos sociais, não podendo se demitir de tais encargos e tarefas, considerando que as normas constitucionais podem e devem ser invocadas pelos cidadãos diante do estado de bem estar social, em um modo de agir constitucionalmente normal.ⁱⁱⁱ

Por tudo isso, pode-se destacar, inclusive, o relevante papel do Poder Judiciário no incremento da efetivação das políticas públicas sociais, ainda que não esteja incumbido prioritariamente como agente deflagrador constitucional da gênese ou da concepção dessas ações sociais. Estes órgãos têm a prerrogativa de resguardar mediatamente o direito subjetivo a tais prestações sociais quando a administração pública intencionalmente omite-se. Tais deveres mínimos, seja no rol da execução orçamentária ou operacional dos deveres constitucionais, provocam diminuição da discricionariedade administrativa, dada a explícita positivação constitucional desses direitos. Com isso, aos poucos, o paradigma de que os atos administrativos são indicáveis, exceto pela forma e pela competência, vai perdendo força e a jurisdição constitucional das políticas públicas encontra amparo, também, com base na aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Neste sentido, a Magna Carta, em seu artigo 5°, inciso XXXV preceitua que "a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito", o que autoriza a magistratura a aplicar todas as medidas legais que sejam necessárias à satisfação de políticas públicas, que contemplem o mínimo existencial da população, contanto que haja adequação aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade. Neste mesmo sentido é a lição de Marcos Felipe Holmes Autran:

Desta forma, em determinadas situações é possível um controle da discricionariedade administrativa, como no caso de implementação de políticas públicas, desde que se tratem de políticas públicas específicas, socialmente necessárias e constitucionalmente exigidas. (AUTRAN, 2007)

Como se nota, desde que respeitados os limites do campo insindicável relativo à independência dos poderes, a magistratura também pode exercer um mínimo tipo de controle de desvios desarrazoados no campo da implementação das políticas públicas por parte da administração, sob a ótica constitucional, de modo a garantir um rol básico das garantias materiais aos cidadãos, velando pelo princípio da reserva do possível, subprincípio da razoabilidade.

Por outro lado, a participação da sociedade civil no que se refere ao controle para fins de aplicação e do exercício dos direitos sociais, na lição de José Erivaldo Oliveira dos Santos, pode ser resumida em três enunciados:

I) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório; II) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e III) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público (SANTOS, 2015).

Vê-se, desse modo, que também pode haver um grande protagonismo da sociedade civil no que se refere ao acompanhamento das políticas públicas no campo social, diante das diversas possibilidades de atuação, desde a concepção até a retroalimentação desse ciclo, seja até mesmo das atividades preparatórias e/ou incidentais que circundam os programas governamentais.

2.3 DIREITO À EDUCAÇÃO E O CONTROLE

A Carta Magna de 1988 revelou admirável importância ao direito fundamental à educação, considerado um alicerce essencial para fins de crescimento e desenvolvimento da nossa sociedade como um todo, gizando no Artigo 205, que essa trilha "será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". Com isso, o constituinte de 1988 elegeu a educação como uma das suas prioridades, o que é louvável, devendo ser um claro vetor interpretativo para os juristas no trato das lides sociais, cuja responsabilidade pelo financiamento tem no poder público o seu principal agente promotor e indutor.

Aqui, também, a Magna Carta sancionou a responsabilidade jurídica do administrador público nos casos de descumprimentos injustificados dos deveres estatais mínimos sobre a matéria educacional. Neste mesmo sentido é a lição que se segue:

A preocupação em efetivar o direito fundamental à educação é tão presente para a Constituição que o art. 208, em seu parágrafo segundo prevê a responsabilidade (plena) da autoridade competente na hipótese de não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular. No caso, autoridade responsável será tanto o Prefeito quanto o respectivo Secretário de Educação. Trata- se de advertência, pelo sentido de intimidar o administrador público relapso; com isso se procura evitar processos judiciais baseados na omissão quanto ao dever de prestar educação obrigatória. (TAVARES, 2010).

Pelas mesmas razões jurídicas, é possível compreender a atuação dos mecanismos de Controles Externos, operacionalizados por meio da atuação dos Tribunais de Contas. Tais órgãos estão autorizados pela Carta Magna para o acompanhamento e à fiscalização das atividades administrativas dos gestores públicos, diante da implementação e da manutenção das políticas públicas, como as educacionais. A razão disso é consecução da finalidade constitucional de orientar as boas práticas e apreciar a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos e, se for o caso, residualmente, cominar penalidades administrativas aos legalmente responsáveis pelas condutas lesivas, comissivas e/ou omissivas, se houver um nexo de causalidade juridicamente próximo.

Na ordem natural das coisas, por meio da tripartição de poderes adotada pela Carta Magna de 1988, ao administrador público em sentido estrito, na esmagadora maioria das vezes, há a incumbência constitucional de elaborar, iniciar os projetos, operacionalizar e implementar as políticas públicas, objetivando a concretização dos direitos sociais, sob pena de ser responsabilizado juridicamente pela falta e/ou pelas defeituosas prestações dos bens e dos serviços públicos minimamente obrigatórios.

Especificamente no que concerne aos programas e às políticas públicas dirigidos para a área educacional, percebe-se que as principais diretrizes infraconstitucionais foram fixadas por meio do advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal nº 9.394/96), vez que constituiu uma fonte de ações para um novo olhar das políticas públicas na educação (FERREIRA, 2014).

2.4 A NORMATIZAÇÃO DO PROUNI

Originalmente, o Prouni foi concebido por meio da Medida Provisória n.º 213, de 10 de setembro de 2004. Em 2005, o Congresso Nacional converteu a referida MP na Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005₁, que fixou as normas gerais para o público alvo (estudantes), bem como para as instituições de ensino superior particulares destinatárias da norma. Mais tarde, em 18 de julho de 2005₂, foi publicado o Decreto n.º 5.493, com o fito de regulamentar o disposto na Lei n.º

¹ Informação disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2004-2006/2005/lei/11096.htm (Acesso em 13 de mar. de 2019)

² Informação disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/ ato2004-2006/2005/decreto/d5493.htm (Acesso em 14 de mar. de 2019)

11.096/2005. Segundo o Ministério da Educação3, uma das principais finalidades que motivaram a edição do referido Decreto foi a definição concreta do âmbito, dos critérios para a aferição das faltas graves para as instituições de ensino superior particulares envolvidas diretamente com o Programa.

Ademais, o Ministério da Educação tem publicado, periodicamente, atos administrativos contendo determinações que visam à regulação e o aperfeiçoamento das atividades do Prouni na esfera administrativa, podendo destacar os procedimentos para a supervisão dos bolsistas do Programa, com o intuito de preservar os critérios de elegibilidade exigidos desde o ingresso dos estudantes nas faculdades até a conclusão do curso.

Assim, diuturnamente, a administração pública tem regulamentado o forças para estabelecer uma Prouni. estrutura interna acompanhamento do Programa, bem como definindo diretrizes preventivas, de modo que possam ser minoradas as ocorrências de desvios por parte de todos os sujeitos envolvidos.

2.5 O CONTEÚDO DO PROUNI

Nesta senda, dentre as diversas políticas públicas educacionais mantida no caso brasileiro, merece a nossa atenção, pela sua ordem de grandeza, o Programa Universidade para Todos, objeto do presente artigo; secundariamente, o Fundo de Financiamento Estudantil, criado com o objetivo de financiar a graduação de ensino superior para estudantes em cursos em faculdades e universidades que cobram contrapartidas pecuniárias e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, concebido para aumentar a oferta de cursos profissionalizantes e de educação tecnológica no ensino médio.

Assim, no que diz respeito às políticas públicas governamentais afetas à educação, o Programa Universidade para Todos é um dos principais mecanismos que operacionalizam e compõem a política nacional para a educação superior. Seu escopo é incrementar o quantitativo de estudantes, que possuem como critério

³ Informação disponível em: http://portal.mec.gov.br/politica-de-educacao-inclusiva/40-perguntas-frequentes-911936531/prouni-1484253965/3630-sp-302698950 (Acesso em 14 de mar. de 2019)

preliminar de elegibilidade uma renda familiar baixa, a partir do êxito no exame nacional do ensino médio (ENEM), a fim que possam ingressar e possam ser mantidos em cursos de universidades particulares sem o pagamento de mensalidades e/ou com redução de um quarto ou de metade das prestações devidas.

Mediatamente, uma das principais finalidades do Programa é a melhoria da qualificação profissional e intelectual das forças humanas potencialmente produtivas, por meio de acesso a um nível de ensino mais qualificado, a fim de que aumentem a empregabilidade e o empreendedorismo dos mais carentes e paulatinamente desenvolva a própria sociedade beneficiária desse incremento em um círculo virtuoso.

Como visto, tal programa foi criado pela União Federal e consolidado por meio da Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005. O Prouni é um programa vinculado administrativamente ao Ministério da Educação, sendo responsável pela concessão de bolsas de estudos parciais ou integrais em instituições de ensino superior privadas, a partir do momento em que cumpram todos os critérios de elegibilidade legais4. Nesses casos, a responsabilidade primordial das instituições privadas é prestar serviços educacionais de nível superior para os alunos carentes contemplados, por mérito, com bolsas por meio dos critérios eleitos pela lei de regência e pelo Ministério da Educação.

Neste sentido, a fim de ser elegível para o Programa, o candidato a estudante de nível superior deve prestar a prova do Exame Nacional do Ensino Médio do ano anterior ao efetivo ingresso em faculdade e ter atingido a nota mínima de quatrocentos e cinquenta pontos nas provas objetivas gerais e, também, não ter obtido a nota zero na prova de redação.

No que concerne ao critério censitário, o candidato a estudante de nível superior precisa comprovar uma renda familiar bruta mensal de até um salário mínimo e meio *per capita*, a fim de poder disputar as bolsas de estudos integrais. Por sua vez, os que desejam bolsas parciais devem comprovar uma renda familiar por pessoa na faixa de até três salários mínimos, para concorrer às bolsas de cinquenta por cento ou de vinte e cinco por cento das prestações pecuniárias.

٠

⁴ Informação disponível em: http://prouniportal.mec.gov.br/o-programa (Acesso em 13 de mar. de 2019)

Após a obtenção das notas mínimas no ENEM, os cidadãos elegíveis devem procurar uma instituição conveniada e preencher um formulário socioeconômico, com a finalidade de comprovar se o candidato a estudante bolsista está apto a ser contemplado com a bolsa do Programa. Depois de tudo isso, a classificação final no certame público, dentro do número de bolsas ofertadas, depende do *ranking* de mérito, obedecendo à ordem decrescente das notas dos candidatos no exame nacional.

Além de tudo, os candidatos aos benefícios do Prouni precisam ser estudantes brasileiros, não podendo ser portadores de diplomas de formações em cursos superiores e, inclusive, devem se enquadrar a um dos seguintes requisitos: ter cursado, integralmente, o ensino médio em escola da rede pública de ensino; ter cursado, integralmente, o ensino médio em escola particular, na condição de bolsista beneficiário de programa da própria escola particular; ter cursado, parcialmente, o ensino médio em escola pública e, parcialmente, em escola particular, na condição de bolsista beneficiário de programa da própria escola particular; ser pessoa com deficiência; ser professor integrante do quadro permanente de instituição da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica. No caso dos candidatos que sejam professores da rede pública, não há o requisito censitário de renda familiar máxima *per capita* para o ingresso nos benefícios proporcionados pelo Prouni e eles somente poderão concorrer a bolsas de estudos nos cursos relativos às licenciaturas oferecidas pelas instituições particulares de ensino superior.

Por outro lado, como contrapartida, as instituições particulares previamente cadastradas perante o Ministério da Educação, que prestem os serviços de ensino superior, são responsáveis por disponibilizar as vagas destinadas ao Prouni para as pessoas elegíveis por lei como público alvo, em troca de benefícios fiscais tributários.

2.6 DIMENSÃO DO PROUNI

Um levantamento relativo ao número total de bolsas disponibilizadas pelas instituições privadas, desde a data da implementação do Prouni, no ano de 2005,

revela um grande crescimento do público alvo do Programas, tendo em vista um montante inicial de cento e doze mil, duzentas e setenta e cinco bolsas ofertadas no primeiro ano e, comparativamente, no ano de 2018, este espectro saltou para quatrocentas e dezessete mil, duzentas e setenta e seis bolsas.

Por sua vez, segundo as informações₆ disponíveis no sítio oficial do Prouni, o número de bolsas oferecidas pelo Programa no primeiro semestre do ano de 2019 foi de duzentas e quarenta e quatro mil, cento e oitenta e seis, das quais cento e dezesseis mil, novecentos e trinta e quatro foram bolsas integrais e cento e vinte e sete mil, duzentas e cinquenta e duas são bolsas parciais.

Como se percebe, está claro um robusto crescimento do número de estudantes contemplados como bolsistas do Prouni até o último ano. Em face desse quadro, é estatisticamente provável que haja um aumento nominal de tentativas de desvios do Programa, o que torna essa atividade administrativa significativa materialmente a cada dia, a ponto de ensejar uma especial atuação do Controle Externo. Esse aumento do risco decorre dos montantes pecuniários envolvidos, não somente em face das concessões de bolsas, mas também relativos aos encargos para a manutenção das condições legais dos convênios por parte dos prestadores e dos bolsistas beneficiários.

2.7 A RENÚNCIA FISCAL

Quando a administração pública concede benefícios fiscais, como a isenção, para incentivar determinada atividade privada, atua como um interveniente direto na ordem social, por meio de indução de fatores econômicos para a iniciativa privada. Na espécie, as instituições de ensino superior privadas que aderem ao Prouni, com ou sem fins lucrativos, gozam de benefícios fiscais condicionados, relativos aos tributos e contribuições federais, enquanto durar a vigência do termo de adesão ao Programa, cujo prazo inicial é de dez anos, renováveis por iguais

-

⁵ Informação disponível em: http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes graficas/bolsas ofertadas ano.pdf (Acesso em 15 de mar. de 2019)

⁶ Informação disponível em:

períodos, proporcionalmente ao número de bolsas ocupadas em relação às originalmente ofertadas, consoante prevê a Lei Federal n.º 11.096/2004.

Com efeito, a isenção concedida por lei com base na adesão ao Programa só será vantajosa para a instituição privada caso o custo total das bolsas concedidas seja igual ou inferior ao dos tributos não recolhidos pela entidade privada em virtude do benefício fiscal. Com isso, a administração tributária renuncia à arrecadação de recursos federais, tendo como contrapartida que estudantes carentes, mas com mérito no exame nacional, tenham acesso ao ensino superior em instituições privadas, recebendo os serviços educacionais sem qualquer ônus ou com redução significativa das prestações pecuniárias.

Nesse sentido, em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Carta Magna, o Tribunal de Contas da União apreciou as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2017 e recomendou ao Poder Executivo que constitua grupo de trabalho com vistas à formulação de metodologia de análise custo-efetividade dos mecanismos de renúncias tributárias, financeiras e creditícias em vigor, com o objetivo de verificar se tais benefícios alcançam os fins aos quais se propõem (TCU, 2018).

2.8 O PAPEL DO CONTROLE

Constitucionalmente, o estado tem o encargo de adotar as medidas necessárias para assegurar o princípio da dignidade da pessoa humana, compensando os hipossuficientes materialmente diante das desigualdades sociais, por meio da criação e da manutenção de políticas e serviços públicos, de maneira a efetivar os direitos sociais, como a educação.

Por meio de auditorias, o Controle Externo tem o poder constitucional de promover 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). Neste sentido, a atuação de órgãos públicos de controle deve configurar-se como mais uma ferramenta para a defesa dos interesses dos cidadãos em suas relações com o

estado, a fim de garantir que este vele pela obediência aos princípios e regras determinados pela Carta Magna em toda a sua estrutura.

Segundo as normas brasileiras de auditoria (IRB, 2017), que devem servir de norte para a atuação do Controle Externo, os critérios utilizados pelos avaliadores dos atos administrativos podem ser específicos ou mais gerais, e podem ser extraídos de várias fontes, incluindo princípios sólidos (constitucionais), leis, regulamentos, padrões e boas práticas (direito costumeiro).

As atividades finalísticas do Controle Externo não estão limitadas à mera observação da legalidade formal estrita, como já determinou o DL 200/67, podendo investigar o mérito dos atos administrativos, atuando de modo preventivo, nos termos do Manual de Boas Práticas Processuais nos Tribunais de Contas, de autoria de Freitas e Mileski (2013, pp. 50-51). Neste sentido, confira-se o excerto que se segue:

"Os Tribunais de Contas, além das determinações, deverão fazer recomendações para a correção das deficiências verificadas no exercício do controle externo, visando ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos. No entanto, quando detectado vício de antijuridicidade, convém dar preferência à determinação, pois não se trata de mera sugestão de aperfeiçoamentos procedimentais."

Todo esse arcabouço destina-se a conseguir o intuito de aumentar o quanto possível a justiça social, reduzindo as desigualdades, garantindo um mínimo existencial aos cidadãos, o que pode ser obtido principalmente por meio da busca constitucional pela universalização do acesso à educação. Nesse contexto, a Magna Carta previu a coexistência de mais de um órgão de controle administrativo para a fiscalização dos interesses públicos, especialmente adotou a coexistência dos Controles Interno e Externo. Fixou-se, assim, uma separação orgânica no que diz respeito à subordinação, cujas competências, apesar de distintas, complementam-se, o que revela o desejo de uma atuação conjunta e concomitante dos diferentes sistemas, no sentido de complementariedade de atribuições.

No âmbito federal, a Controladoria Geral da União faz o papel de controle interno da administração pública em sentido estrito, dentro do Poder Executivo, com competência para as atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de diversas ações, auditorias públicas, correições, prevenção e combate à corrupção.

Ademais, por meio do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, que compõe o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, o Ministério da Educação pode aferir o rendimento dos alunos de graduação em relação aos conteúdos programáticos cursados, verificando-se o desempenho dos alunos formandos, o produto final, resultado da aplicação dos seus programas na população alvo, como o Prouni. De qualquer sorte, como visto, a Carta Magna impõe, também, a necessidade de atuação de um Controle Externo efetivo, independentemente do âmbito interno de qualquer um dos três tradicionais poderes da República.

Neste sentido, devem-se às Cortes de Contas a incumbência de verificação, no mínimo, da legalidade, da probidade e da moralidade dos atos administrativos e de seus prolatores, além do exame dos encargos suportados pelo erário com vistas à adequada compatibilidade constitucional com todos os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Nestes casos, é possível utilizar-se de uma interpretação conjunta dos dispositivos constitucionais que explicitam a competência dos Tribunais de Contas consoante o exame do rol de princípios, explícitos e implícitos, os objetivos fundamentais e os ditames atrelados aos deveres da administração pública jurisdicionada pelo Controle.

Constitucionalmente, o controle das políticas públicas desempenhado pelos Tribunais de Contas demonstra ser uma importante ferramenta, indispensável, não apenas se limitando a um mero controle formal da legalidade, como outrora ocorria, projetando-se essencialmente para o devido zelo e o cumprimento de todos os princípios positivados, que rodeiam os direitos e deveres fundamentais a cargo dos atores que militam com bens e os serviços públicos.

Nesta senda, consoante a lição de Gualazzi, os Tribunais de Contas, no nosso país, atuam como órgãos administrativos paralelos ao controles pelo Poder Judiciário, funcionalmente autônomos, cooperativos, complementares, cuja função mais visível consiste em "exercer, de oficio, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeiro-orçamentária, em face dos três poderes do Estado, sem a definitividade jurisdicional" (GUALAZZI, 1992).

Como se percebe, no que diz respeito à enumeração das atribuições e das competências estatais fixados pela Carta Magna, destinou-se aos Tribunais de

Contas uma privilegiada condição de protagonismo, centralidade e independência em relação aos demais poderes da República.

Embora não fosse pequena a competência gizada pela Carta Magna, por meio de fórmulas gerais, cabe destacar, inclusive, que a posição central dos Tribunais de Contas foi reafirmada por meio do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, que instituiu normas para a administração pública voltadas para uma maior responsabilidade no planejamento e na gestão fiscal, condições mínimas para a manutenção de um equilíbrio econômico e social em médio prazo.

Tudo isso revela uma ampliação do leque de competências dos Tribunais de Contas, desde 1988, com o advento da Carta Magna, surgindo um novo Controle Externo, que se materializa com o uso de ferramentas modernas, como podemos destacar: auditorias operacionais, fiscalizações em sentido estrito, acompanhamentos, intercomunicação entre as instituições, termos de ajustamento de gestão, inteligência artificial, dentre outros.

Tais ferramentas e instrumentos foram concebidos de maneira a garantir que os direitos constitucionais fundamentais atinjam os reais destinatários, zelando pelo bom funcionamento da máquina pública e, ao mesmo tempo, aperfeiçoando o ciclo das políticas públicas como um todo.

Neste quadro, o Controle Externo está dirigido para um conjunto de medidas a serem adotadas pela administração pública a fim de melhor implementar e tornar efetivos os direitos fundamentais, como os da educação, sendo importante a ideia, como visto, de que os mecanismos de acompanhamento não buscam apenas a detecção de desvios e necessariamente tenha que redundar em aplicação de sanções.

Com isso, o Controle Externo pode, preventivamente, diagnosticar antecipadamente desvios de rumos administrativos sugerindo, tempestivamente, correções de rotas para uma contínua melhoria dos serviços públicos e dos bens e direitos oferecidos aos cidadãos por meio das políticas públicas.

Nesse contexto, um dos objetivos fundamentais do Controle Externo é atuar como sendo uma ferramenta de melhoria do alcance e da efetividade das políticas públicas. Esse caminho otimiza a aplicação dos limitados recursos da sociedade,

contemplando a ampliação material do mínimo existencial, principalmente no que se refere aos direitos fundamentais e sociais. Destaca-se, aqui, o direito à educação, reconhecido por meio da incorporação legal do Prouni como uma grande política pública de estado inclusiva dos hipossuficientes.

Assim, os Tribunais de Contas podem buscar, no exercício do Controle Externo constitucional, agir sinergicamente com as ações governamentais voltadas ao acesso e à permanência da população economicamente mais vulnerável ao ensino superior. Essas condutas podem ser materializadas por intermédio do acompanhamento do Prouni, monitorando os dados e corrigindo os desvios, de modo que essa política pública alcance os seus objetivos e os seus mecanismos de implementação, sendo cada dia mais aperfeiçoados.

Nestes casos específicos, a promoção da qualidade do ensino e da equidade demandam uma atuação conjunta e harmônica das diferentes esferas da administração pública, de sorte que os seus objetivos e as suas ações estejam em harmonia.

Estando a atuação perfeitamente integrada ainda em gestação e havendo a deficiência de articulação entre os entes federativos na área educacional, o Controle Externo constatou que "tal cenário leva à descontinuidade de políticas, à perda de eficácia dos programas governamentais, à escassez de recursos e à ineficiência dos gastos em educação." (TCU. Acórdão n.º 2.353/2018. Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, julg. em 10 de outubro 2018).

Para o Controle Externo federal, a solução para esses tipos de problemas, passa inexoravelmente pelo planejamento coeso de todos os entes, e é nesse contexto que se insere o Plano Nacional de Educação.

Para o caso, o Controle Externo desenvolveu uma metodologia específica para acompanhar o Plano Nacional de Educação, decenal, para vigorar até o ano de 2024 (instituído pela Lei n. 13.005/2014), acompanhando *pari passu* o desenvolvimento desse projeto, monitorando o cumprimento das etapas e as fases nele contidas e o os resultados alcançados.

Segundo o supracitado Acórdão, a metodologia aprimorada visa à identificação de eventos de risco que possam impactar negativamente a consecução

do Plano Nacional. A partir da visualização e da mensuração dos riscos inerentes, devem ser planejadas as principais ações de Controle Externo na área de educação, a fim de que o Tribunal contribua no papel de entidade fiscalizadora superior, para o bom êxito do plano adotado.

Outra ação de destaque foi o processo de monitoramento desenvolvido pelo Controle Externo federal em 2013 (TCU. Proc. 000.997/2013-7 – Acórdão 2873/2013)₇, no qual, por meio de exercício de seu papel de supervisão, foram identificados avanços na gestão do Prouni que, dentre outras providências, proporcionou uma economia de 325 milhões de reais ao erário no período. Esse êxito decorreu da exclusão de bolsistas irregulares do Prouni e de alterações na legislação do Programa, fazendo com que a isenção fiscal gozada pelas instituições de ensino superior passasse a ser proporcional ao número de bolsas efetivamente ocupadas. (TCU. Acórdão n.º 2873/2013. Plenário. Rel. Min. José Jorge, julg. em 23 de outubro 2013).

Constata-se, assim, ser induvidoso o papel primordial do Controle Externo como um valioso instrumento de aperfeiçoamento das políticas públicas sociais, como as destinadas à educação, ao promover melhorias na governança e cooperando para a efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

3. CONCLUSÃO

Por meio do arranjo constitucional de 1988, a administração pública, no nosso atual estágio de civilização, ainda é o principal ator responsável pela formulação, implementação e concretização das denominadas políticas públicas sociais, como a educação, especialmente o Prouni, projeto esse relativamente novo.

Sem dúvida, a magnitude do Prouni, como política de estado pública, educacional, de destaque, seja pelo volume de receitas renunciadas ou pelo número de vagas oferecido, ampliando consideravelmente o acesso de pessoas hipossuficientes à educação de nível superior, é uma grande ferramenta educacional

-

https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D92845BB81DE2 (Acesso em 14 de mar. de 2019)

⁷ Informação disponível em:

e social do nosso país, que carece de grande atenção por parte do Controle Externo, órgão orientador nuclear, a partir de agora.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

AUTRAN, Marcos Felipe Holmes. **Discricionariedade administrativa e controle judicial.** Debates em Direito Público: Revista de Direito dos Advogados da União, Brasília, v. 6, n. 6, p.241-243, out. 2007.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição.htm. Acesso em 15 mar. 2019.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em 15 mar. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

BRUYNE, p. et al. Dinâmica da pesquisa em ciências sociais. 5 ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005**. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 857-876, out. 2007.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas".** Revista de Administração Pública, v. 50, n. 6, p. 959-979, 2016.

FERREIRA, Cleia Simone; SANTOS, Everton Neves dos. **Políticas Públicas Educacionais: apontamentos sobre o direito social da qualidade na educação.** Revista Labor – Revista da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v. 1, n. 11, p. 146-159, 2014. Disponível em: http://revistalabor.ufc.br/Artigo/volume11/9_POLITICAS_PUBLICAS_EDUCACIO NAIS.PDF>. Acesso em: 15 mar. 2019.

FONTE, Felipe de Melo. A legitimidade do Poder Judiciário para o controle de políticas públicas. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 06, n. 20, jan./mar. 2008.

FREITAS, J.; MILESKI, H. Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas. Brasília/DF; Cuiabá/MT: Atricon, Instituto Rui Barbosa, Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2013.

GODOY, Arlida Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de Administração de empresas. v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GONÇALVES, L. A. **Políticas Públicas e Direitos Sociais**. In XVI Congresso Nacional do Conpedi - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2007, Belo Horizonte - MG. Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI, 2007.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUERRA, Evandro Martins. Os controles externo e interno da Administração **Pública.** 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas brasileiras de auditoria do setor público** (NBASP): nível 2 — princípios fundamentais de auditoria do setor público. Belo Horizonte: IRB, 2017.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

SANTOS, José Erivaldo Oliveira dos. **Políticas Públicas na Atualidade e seus Desafios.** XI Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. Resumo. EDUNISC, Santa Cruz do Sul/RS, 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário (RE) 956.475**. Relator Ministro Celso de Mello. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=316660>. Acesso em: 23 abr. 2019.

TAVARES. Marcelo Leonardo. Assistência Social. In SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coords.). **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2010. [2ª tiragem].

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do presidente da República** (2017). Brasília: TCU, 2018. Disponível em

https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId...inline=1

Acesso em 28 de janeiro de 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Biblioteca Central. **Normas para apresentação de trabalhos**. 6. ed. Curitiba, 1996. pt. 2: Teses, dissertações e trabalhos acadêmicos.

WU, Xun *et al.* **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014.

Siglas utilizadas

CGU - Controladoria Geral da União

DL - Decreto-lei

ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

IRB - Instituto Rui Barbosa

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MP - Medida Provisória

PNE - Plano Nacional de Educação

Prouni – Programa Universidade para Todos

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

TCU - Tribunal de Contas da União

¹ Neste sentido, a educação, "ao situar-se no âmbito das responsabilidades do Poder Público, compondo o núcleo central dos atuais sistemas de bem-estar social, absorve quantidade expressiva de recursos públicos. Esses recursos, ao darem as principais condições materiais para viabilizar a formulação e implementação das políticas educacionais, podem ser um limite, um obstáculo intransponível ao atendimento das necessidades e demandas por educação'. (CASTRO, 2005)

ii Compreendem-se como stakeholders os atores com influência no processo decisório (WU, 2014).

iii Sobre o tema, o ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n.º 956475 gizou que "os municípios — que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, artigo 211, parágrafo 2º) — não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo artigo 208, inciso IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche, não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social".