

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

JULIA MAURMANN XIMENES

SAMYRA HAYDÊE DAL FARRA NASPOLINI

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal 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 Napolini - 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)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

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

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Samyra Haydêe Dal Farra Napolini; Julia Maurmann Ximenes; Saulo De Oliveira Pinto Coelho – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-040-4

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

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O ano de 2020 tem sido um marco na utilização de Tecnologias da Comunicação e Informação. Neste sentido, o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI adaptou o formato de seu evento presencial no meio do ano para o primeiro Evento Virtual do CONPEDI. Os painéis e grupos de trabalhos foram transmitidos pela plataforma virtual, com participação de alunos e professores do Brasil e do exterior.

No Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I, a apresentação e debates dos trabalhos ocorreu tranquilamente no dia 27 de julho, sob a coordenação dos professores Julia Maurmann Ximenes, Samyra Haydêe Dal Farra Napoli e Saulo de Oliveira Pinto Coelho.

A primeira pesquisa apresentada, de Jorge Vieira e de Othoniel Ceneceu, analisa as peculiaridades das práticas de gestão na política públicas de saúde, nos atuais tempos de Pandemia da Covid19. A pesquisa envolveu revisão da bibliografia produzida sobre o assunto e a análise matemático-estatística dos dados existentes sobre as atividades do sistema de saúde nesse período. Essa análise quantitativa permitiu, segundo os autores, corrigir algumas inferências midiáticas sobre o desempenho brasileiro no combate à pandemia.

A pesquisa de Danúbia Rodrigues, Lucas Fagundes e Jéssica Miranda aborda a temática da proteção de dados pessoais, frente à ocorrência da crise da Covid19, que gera uma situação singular quanto ao direito ao sigilo e privacidade, nessas situações. Essa dicotomia entre dever de informar e direito à privacidade foi analisada quanto às situações possíveis em que haveria direito à reparação de dano à privacidade, nas práticas relativas à contenção da Pandemia.

A pesquisa de Anna Zeifert trata da questão da desigualdade, pobreza e inclusão, partindo nas análises do CEPAL e das séries históricas recentes nessa análise, com especial foco e interesse em identificar os principais sujeitos atingidos socioeconomicamente pela atual Pandemia da Covid19. A relação entre pobreza e empoderamento (capacidade de participação política) é analisada criticamente no trabalho.

O Trabalho de Ygor Távora versa sobre o direito à saúde e as situações referentes à crise da Covid19, buscando verificar as situações de aplicabilidade do princípio da reserva do possível, seu uso e as situações de aplicação excepcional do princípio frente à atual pandemia.

Rita de Cássia e Juliana Araújo apresentaram trabalho sobre a luta anti-manicomial e a política pública de drogas no Brasil, analisando as transformações no sentido das políticas de cuidado e saúde do usuário e políticas e redução de danos. Analisam a questão das recentes alterações legislativas nessa seara e buscam sistematizar as críticas da literatura especializada a essas alterações legislativas recentes, avaliadas por essa literatura como retrocesso.

Rodrigo Tonel e Janaína Sturza abordam a questão das políticas públicas para a prevenção do suicídio e a necessidade de desenhos regulatórios de prevenção mais integrados a outras questões de saúde, como depressão e outros fenômenos. Fazem também considerações sobre as deficiências de capacitação dos profissionais de saúde para lidar com essas situações e implementar adequadamente essas políticas.

O trabalho científico de Pablo Lemos aborda a judicialização da saúde pública na comarca de Niterói-RJ, para situações de doenças raras, quanto ao direito à duração razoável do processo. Essa pesquisa, com características de estudo de caso, se fez valer de trabalhos de campo para coletar dados mais refinados sobre o fenômeno analisado. Dentre os resultados, identificou que são fatores causadores dos problemas de celeridade a falta de comunicação sinérgica entre as instituições públicas envolvidas, além de um uso ineficiente dos núcleos de especialização técnica, por parte do judiciário.

A pesquisa de Marcus Resende, foca nas políticas públicas de dispensação de medicamentos, com recorte nas judicializações e nas contradições (em termos de regressividade) de determinadas judicializações frente ao orçamento público e a necessidade de progressividade da relação arrecadação-gasto.

Já a pesquisa de Liane Pimenta analisa, com técnicas de pesquisa empírica, nas bases de decisões judiciais, as contradições das políticas de dispensação de medicamentos e respectivas demandas judicializadas na área.

Flavia Cristina e André Pires apresentaram trabalho sobre o apoio, por meio de redes de contato, a mulheres vítimas de violência doméstica, na busca por inovar e promover melhorias incrementais na política pública de proteção instituída pela Lei Maria da Penha. As análises até então feitas pela dupla a respeito indicam que a rede de contatos produz empoderamento dessas mulheres vulnerabilizadas, permitindo maior eficácia das estratégias destinadas a evitar a reincidência dos atos de violência sofridos.

As pesquisadoras Luana Adriana e Georgia Araújo abordam a questão da igualdade de acesso ao ensino e o papel das políticas públicas de educação quanto às adaptações razoáveis para a acessibilidade na educação. Analisam a caracterização e buscam delimitar, bem como oferecer subsídios teórico-dogmáticos para operacionalizar a aplicação do conceito de adaptações razoáveis. Um dos focos de análise seria a superação da dicotomia normalidade-anormalidade, nas adaptações razoáveis.

O trabalho de Jeremias da Cunha versa sobre o Crédito Educativo como instrumento da política pública de acesso ao ensino superior no Brasil, buscando dar maior precisão as terminologias empregadas no marco regulatório deste instrumento de financiamento estudantil.

A pesquisa de Querino Tavares e Nilson Júnior trata do controle externo das políticas públicas educacionais, com análises destinadas a identificar pontos de aperfeiçoamento de tais políticas, com foco nas experiências de controle do TCE-GO e analisando a relação entre controle formal e controle material de contas, com vistas à efetividade do gasto público, para além do controle formal, mas também preocupado em evitar ativismo no controle de contas.

A pesquisa de Alberto Nogueira versa sobre a tentativa de localizar problemas nas práticas de gestão efetivadas nas políticas de acesso por cotas em concursos públicos, notadamente quanto a eventuais falhas nas comissões de hétero-identificação, segundo o autor.

A pesquisa de Caio Cela e de Amanda Alves tem por foco a análise e identificação de limites para a judicialização das políticas públicas educacionais, com foco na hipossuficiência e no mínimo existencial como dois dos importantes critérios de análise desses limites.

O trabalho apresentado por Mariana Cesco e Vladimir Brega se volta para o fenômeno da educação familiar e sua inserção ou adaptabilidade ao modelo de política pública de educação no país.

O texto de Paulo Souza trata da política nacional de educação e a ideia de educação integral, bem como, segundo o autor, os impactos e peso do binômico política-religião no desenho dos planos de educação no Brasil, nos diferentes entes federativos, mas com enfoque na experiência específica do Estado do Rio de Janeiro. A análise se baseia na ideia da necessidade de conformação entre igualdade e diferenças na modulação dessas políticas.

Manoel Macêdo, em seu trabalho, aborda a questão do tratamento socioeducativo oferecido a adolescentes infratores, no conjunto da política pública da criança e adolescente, analisando

as possibilidades de distorção do uso dessa ferramenta (instrumento), para mera contenção e privação de liberdade ao adolescente. Valeu-se de análise de dados em bases públicas para discussão da questão. Conclui que a baixa eficácia do atendimento sócio-educacional está fortemente relacionada à priorização de medidas de contenção para o adolescente infrator.

A pesquisa de Urá Lobato Martins e Vinícius Ferreira aborda, com base na biopolítica, as situações de exclusão, desrespeito aos direitos das mulheres, ausências de segmentação adequadas, outras contradições nas questões relativas políticas de controle de natalidade, com especial enfoque na questão do uso da laqueadura como uma prática revestida de muitas contradições no sistema de saúde, segundo os autores.

Em outro artigo, Urá Martins e Vinícius Ferreira realizaram análises documentais e interpretaram dados empírico para pesquisar outra situação de exclusão social e violência, relacionado ao fenômeno da impunidade na violência policial frente a homicídios de pessoas moradoras de comunidades no Rio de Janeiro, questão que também foi analisada sob a lógica da estratificação sociais e da interseccionalidade.

A pesquisa de Rebeca de Souza aborda a questão das decisões estruturais e do processo estrutural na experiência brasileira de controle de políticas públicas. Fazendo valer uma metodologia baseada uma conjugação de técnicas, a pesquisa delimitou temas específicos na área de acessibilidade e mobilidade para verificar as dificuldades e desafios da realização de processos estruturais no Brasil.

Linara Assunção, apresentou estudo científico sobre os efeitos sociais da obra pública da ponte que liga o Oiapoque (fronteira, no Estado do Amapá) e o território francês vizinho. Avalia que essa ponte binacional produziu uma transformação das práticas de fronteira, mais informais, para práticas formais para as interações que já eram estabelecidas entre as duas cidades vizinhas, em cada respectiva realidade, produzindo, contraditoriamente, uma segregação e separação entre essas populações.

O trabalho de Miriane Willers analisa a questão do custo dos direitos e a relação entre Estado Fiscal (dependência de arrecadação para prestação de serviços e utilidades públicas) e a efetividade de direitos. Analisa as dificuldade e as escolhas difíceis com as quais o Direito precisa lidar frente a essa característica do modelo de Estado fiscal.

A pesquisa de Robert Bonifácio e de Lucas Velasco aborda a construção de uma metodologia de análise de impacto legislativo na Câmara Municipal de Goiânia, em abordagem interdisciplinar com enfoque na produção de um know-how de avaliação de impacto aplicável na experiência parlamentar pesquisada.

Por fim, o trabalho científico de Darléa Carine e Rogério Nery, lança bases teóricas no campo do Direito e Políticas públicas, ao analisar o pensamento de Rawls quanto à noção de justiça como equidade, com foco na complementariedade da abordagem das capacidades desenvolvida por Nussbaum.

O desafio do primeiro evento virtual foi alcançado com êxito e vamos continuar pesquisando!

Boa leitura!

#continuepesquisando

Julia Maurmann Ximenes - ENAP

Samyra Haydêe Dal Farra Napoli - FMU

Saulo de Oliveira Pinto Coelho - UFG

Os artigos do Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**CONTROLE EXTERNO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS:
REALIDADE ATUAL E PROPOSTAS DE MELHORIA**

**EXTERNAL CONTROL OF EDUCATIONAL PUBLIC POLICIES: CURRENT
REALITY AND PROPOSALS OF IMPROVEMENT**

Nilson Elias de Carvalho Junior ¹
José Querino Tavares Neto ²

Resumo

A predominância de controles meramente formais e o alto volume de recursos destinados constitucionalmente à educação, sem que sejam ocasionados avanços significativos na qualidade do ensino, são fatores que apontam para a necessidade de reformulação do papel dos Tribunais de Contas no controle de políticas públicas educacionais. Diante disso, propõe-se neste artigo uma análise do conceito e do ciclo de políticas públicas e da forma em que o controle externo de políticas públicas vem sendo realizado para, ao final, propor avanços na atividade de controle e, conseqüentemente, na gestão de recursos públicos.

Palavras-chave: Políticas públicas, Controle externo, Despesas públicas, Educação, Tribunais de contas

Abstract/Resumen/Résumé

The predominance of purely formal controls and the high volume of funds devoted constitutionally to education, without generating significant advances in the quality of teaching, are factors that point to the need to reformulate the role of the Courts of Accounts in the control of public educational politics. Therefore, this article proposes an analysis of the concept and cycle of public politics and the way in which external control of public policies has been carried out to, in the end, propose advances in the control activity and, consequently, in the management of public funds.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public politics, External control, Public expenditures, Education, Courts of accounts

¹ Mestrando do Programa em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás. Analista de Controle Externo – Área Jurídica no Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO).

² Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás e do PPGDP-UFG. Pós-doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra. Bolsista de Produtividade do CNPq.

1. INTRODUÇÃO

A configuração de um cenário em que se apresenta de um lado uma Constituição com um amplo rol de direitos sociais a serem concretizados num grau cada vez maior e, de outro, a necessidade de restrições nos gastos estatais para manutenção das contas públicas em níveis sustentáveis, requer que o Estado exerça cada vez mais uma posição incisiva na atividade de controle da gestão dos gastos públicos.

Nesse sentido, um dos requisitos para o adequado atendimento das demandas sociais a contento é a coordenação das ações públicas de forma planejada, visando o aproveitamento eficiente dos recursos públicos, que tendem a se tornar ainda mais escassos em situações de crise como a atual, em que a pandemia de Covid-19 coloca em xeque o cumprimento de metas fiscais do orçamento público ao levar a aumentos imprevistos dos gastos públicos, decorrentes da situação de calamidade pública.

E uma ação planejada e eficiente passa pela implementação de políticas públicas que reflitam fielmente as mais importantes demandas da sociedade, dentro de um processo que permita o controle de resultados e do alcance de metas. Nesse sentido, o aproveitamento de recursos de maneira eficaz é uma demanda urgente da educação brasileira, onde são investidos altos volumes de recursos públicos, mas apresentados resultados que demonstram baixa eficiência dos investimentos.

No que tange ao controle desses investimentos, os Tribunais de Contas exercem um papel de grande relevância, dada a formação técnica de seus quadros e ao amplo conhecimento que estas Cortes possuem sobre receitas e despesas públicas. Assim, nos limites do princípio republicano, tais Tribunais são legitimados para, muito além do mero controle de legalidade, avaliarem a adequação dos gastos públicos aos padrões de boa gestão e ao cumprimento dos objetivos de transformação social.

A questão de fundo, e, portanto, fulcral do presente trabalho, é procurar entender a problemática do controle externo de políticas públicas educacionais e, em que medida na atual conjuntura, existem possibilidades de melhoria nesse dialético sistema.

Assim, pretende-se por objetivo focal trazer discussões sobre o conceito e ciclo das políticas públicas para, em seguida, analisar a etapa de controle destas políticas e, ao fim, entender como são controladas as políticas educacionais e quais são as perspectivas que se apresentam para a melhoria do sistema de controle de políticas públicas dessa área de ação do Estado pelos Tribunais de Contas.

A proposta se encaminha numa metodologia bibliográfica, evidenciando a relação dialógica na literatura especializada em Políticas Públicas e a delimitação constitucional da atividade de controle do gasto público.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO E CONTROLE

Previamente à incursão em uma discussão sobre o controle de políticas públicas, é preciso que sejam apresentados o conceito e a abrangência das chamadas políticas públicas, bem como o ciclo dessas políticas. Feito isso, será possível enxergar o momento em que elas são controladas e a forma em que tal atividade é feita.

2.1. Conceito de políticas públicas

A definição do que seriam as políticas públicas não é um tema recente, havendo várias tentativas de se definir um conceito deste termo. Em geral, as tentativas de conceituação dessa expressão partem do entendimento de que as políticas públicas representam ações estatais previamente planejadas e com finalidade de alcançar determinados objetivos de interesse público.

Segundo Arretche (2003, p. 7), o interesse na definição de um conceito e no desenvolvimento de estudos de políticas públicas estão relacionados a mudanças ocorridas na sociedade brasileira, tais como inovações em programas governamentais e processos de reforma do aparelho estatal, que não apenas levaram a uma maior curiosidade sobre os mecanismos de funcionamento do Estado como também revelaram o grande desconhecimento sobre a operação e o impacto efetivo da ação estatal.

O que parece ser consensual é a origem da expressão, que, segundo Santos (2003, p. 267), vem da ciência política e possui um viés dinâmico e funcional, distinguindo-se nesse ponto dos conceitos jurídicos, que são caracterizados pela maior estabilidade e generalidade.

Nesse sentido, Rodrigues (2014, p. 118) conclui que política pública é conceito que não integra a categoria das normas e atos jurídicos, aproximando-se muito mais da ideia de atividade, sendo entendida como um conjunto organizado de normas e atos voltados à concretização de uma finalidade específica.

Fábio Comparato também enxerga essa distinção entre política pública e normas jurídicas. Segundo ele, a política pública representaria um programa de ação, de ordem negativa, não sendo norma nem ato, distinguindo-se dos elementos da realidade jurídica,

sobre os quais os juristas desenvolveram a maior parte de suas reflexões desde os primórdios da *iurisprudencia* romana (COMPARATO, 1998, p. 44).

O referido autor segue, assim, a linha de Dworkin, para quem a política (*policy*), contraposta à noção de princípio, designa um padrão de conduta (*standard*) que assinala uma meta a alcançar, na forma de um avanço em alguma característica econômica, política ou social da comunidade. Em decorrência disso, enquanto as argumentações jurídicas de princípios tendem a estabelecer um direito individual, as de políticas visam estabelecer uma meta ou finalidade coletiva (DWORKIN, 2002, p. 22).

Nessa esteira, por carregarem um caráter programático, as políticas públicas, ainda que não sendo normas-regra, vinculariam todas as disposições legais que de algum modo estejam com elas relacionadas, inclusive as orçamentárias, visto que é dentro do processo de elaboração e execução do orçamento que são tomadas decisões cruciais, que possibilitam a continuidade ou o engessamento de políticas públicas em andamento ou a serem implementadas (RIZZO JUNIOR, 2009).

Entretanto, mesmo possuindo caráter programático, não são tais políticas públicas meras aspirações e sim ordens imperativas para a busca de meios capazes de realizar fins previamente estabelecidos. Tem, portanto, um caráter revolucionário, não sendo apenas metas desprovidas de significação em sua essência e sim instrumentos de governo na realização de direitos fundamentais, num elo entre a política e o Direito (RIZZO JUNIOR, 2009, p. 105).

Sob o ponto de vista histórico, é possível notar que o interesse pelo estudo de políticas públicas cresceu em paralelo com o aumento da preocupação com os direitos de segunda dimensão no seio das sociedades. Isso porque a efetivação dos chamados “direitos sociais” requer um compromisso do Estado para sua concretização, por meio de prestações positivas. Assim, as políticas públicas ganham importância no direito pela intrínseca relação que possuem com o caráter prestacional do Estado, à medida em que são elas verdadeiros instrumentos pelos quais o Estado atua na efetivação de direitos de seus cidadãos.

Sob essa perspectiva, é possível estabelecer como marco desse novo patamar de importâncias das políticas públicas a 2ª Guerra Mundial, pois, até a primeira metade do século passado, a ação estatal era predominantemente omissiva, resumindo-se ao exercício do poder de polícia, não havendo interesse jurídico no estudo de políticas públicas. Segundo Santos (2003), o período do pós-guerra foi marcado por maior intervenção do Estado na ordem econômica, a fim de garantir condições mínimas de emprego, seguridade e habitação, gerando um crescimento no interesse ao estudo das políticas públicas em direito (SANTOS, 2003).

Entretanto, deve ficar claro que o tema das políticas públicas não está restrito ao campo das políticas sociais, que, segundo Rodrigues (2014, p. 132), representam apenas uma espécie do gênero de ações governamentais, que apesar de poderem ser baseadas em estratégia de prestação de serviços, indução e fomento, o enfrentamento metodológico é o mesmo em todos os casos.

E é por haver essa multiplicidade de formas em que se manifestam as políticas públicas que se torna difícil o estabelecimento de um conceito que as definam. Segundo Coutinho (2018, p. 205), cada política - seja ela social, econômica, regulatória - deve ser compreendida em sua especificidade, com estruturação e modelagem concebidas e estudadas em função de seus traços próprios, não como aplicação de modelos pretensamente gerais ou universais ou com a percepção por meio uma teoria jurídica autocentrada e distanciada da realidade.

A despeito da ausência de consenso sobre o tema, a definição que mais se aproxima de um conceito de políticas públicas emanado do Estado é o apresentado pelo Ministério da Saúde:

Políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades. (BRASIL, 2006, p. 09).

Em sede doutrinária, é bastante propagado o conceito de políticas públicas de Maria Paula Dallari Bucci (2006):

Política pública é um programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Uma distinção que salta aos olhos entre os conceitos apresentados é a compreensão, no primeiro, das políticas públicas como decisões e, no segundo, como programas de ação, o que parece mais acertado, dada à complexidade que caracterizam as políticas públicas, com múltiplas fases e atores.

Todavia, essa abordagem das políticas públicas como decisões é bastante comum na literatura. Seguem essa mesma linha Vanice Valle (2009, p. 39), para quem política pública é representa a decisão formulada por atores governamentais, revestida de autoridade e sujeita a sanções, e Paulo Januzzi, que defende que política pública pode ser entendida como o conjunto das decisões tomadas pelas instituições de Estado em busca da solução de um

problema ou da promoção de um objetivo comum desejado pela sociedade (JANUZZI, 2016, p. 14)

Outra distinção que merece destaque entre os conceitos do Ministério da Saúde e de Maria Paula Dallari Bucci está no apontamento, pelo primeiro, do Estado como único protagonista da configuração das políticas públicas, ao dispor que as políticas públicas são decisões que apontam linhas da ação governamental e reflete as intenções do governo, desprezando o fato de que as políticas públicas tem como verdadeiros “criadores” os cidadãos, que levam as questões que mereçam atenção aos responsáveis pelo desenho das políticas públicas, proporcionando a definição de uma agenda que possibilite o planejamento destas políticas. Além disso, conforme consta no segundo conceito, as políticas públicas visam a realização de objetivos socialmente relevantes, sendo a própria sociedade a protagonista na definição desse programa de ação.

Outro conceito que merece destaque por ser sintético sem perder de vista pontos essenciais é o de Carvalho Filho (2006, p. 34), para que políticas públicas seriam as “diretrizes, estratégias, prioridades e ações que constituem as metas perseguidas pelos órgãos públicos, em resposta às demandas políticas, sociais e econômicas e para atender aos anseios das coletividades”.

Por fim, merece menção a ideia de Rizzo Júnior (2009), que, assim como Maria Paula Bucci, enxerga a importância do papel da sociedade nas políticas públicas, defendendo que tais políticas representam verdadeiros microssistemas de direito, que após enunciados vinculam não apenas o gestor público, mas também legislador, julgadores e a própria sociedade ao dever de concretizá-las, sendo tais políticas uma efetiva legitimação de aspirações resultantes de projetos sociais ideológicos.

2.2. O ciclo das políticas públicas

Após traçadas as linhas gerais de conceitos de políticas públicas, ficou claro que tais políticas representam um sistema, composto por vários atores e etapas que, ainda que não possua uma rigidez em seu processo de formação, em geral possui características semelhantes em suas etapas.

E esse ciclo não se encerra com a implementação propriamente dita da política. Apesar de ser esta a parte mais “visível” ao contribuinte por envolver gasto de recursos públicos, o ciclo das políticas públicas envolve também a necessária aferição do alcance dos resultados para os quais foi projetada (Duarte, 2013). E é esse processo de identificação daquilo que foi alcançado com a política e das falhas ao longo do processo que permitirá o estabelecimento

planejado e eficiente de novas metas, a fim de propiciar o pleno atendimento de novas demandas.

Entretanto, assim como na conceituação, também há divergências na caracterização das fases do ciclo das políticas públicas. Uma subdivisão comumente aceita é a de Howlett, Perl e Ramesh (2013), para quem as fases do ciclo seriam cinco: formação da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação.

Já para Duarte (2013), o ciclo das políticas públicas possui etapas um pouco diferentes:

- a) identificação dos problemas e demandas a serem atacados para a definição das prioridades a serem decididas junto aos formuladores de políticas públicas;
- b) formulação de propostas concretas entre diferentes opções de programas a serem adotados;
- c) implementação propriamente dita da política, com a criação da estrutura necessária e observância da burocracia existente, gasto de recursos e aprovação de leis;
- d) avaliação dos resultados da política por meio da verificação dos resultados e impacto da política, para que se possa aferir se ela realmente funciona ou não;
- e) fiscalização e controle da execução da política por meio da atuação da sociedade civil, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público. (DUARTE, 2013, p. 25-26)

Para o presente artigo, essa segunda divisão se apresenta mais didática, até por separar em fases distintas a avaliação e o controle, que usualmente são feitos por agentes distintos, como se verá adiante. Deve ficar claro, todavia, que as etapas não são estanques ou de aparecimento obrigatório em todos os tipos de políticas públicas, haja vista que poderão haver variações na composição das etapas ou mesmo supressão de alguma delas, a depender contexto e modalidade de política analisada.

Assim, a primeira etapa do ciclo envolve a identificação dos problemas sociais e a determinação de quais deles serão enfrentados. Tal fase é extremamente importante, pois a forma em que a demanda é recebida e tratada pode ser determinante no sucesso da política pública. Nessa etapa de formação da agenda, são levados em conta diversos aspectos, tais como a disponibilidade de recursos, a relação custo-benefício, a necessidade e o alcance que as medidas tomadas poderão ter.

Um dos grandes desafios encontrados nesta etapa é a percepção da escassez dos recursos, insuficientes ao atendimento de todas as demandas sociais. E a tomada de decisão a respeito do que será incorporado na agenda governamental sofre influência de opções políticas e interferências de grupos com maior poder de negociação na apresentação de suas necessidades e no atendimento de seus interesses, além de serem levados em conta aspectos institucionais e ideológicos no processo de formação da agenda.

Sobre esse processo, Cobb, Ross e Ross (1976) entendem que existem dois tipos de agenda: a pública, sistêmica ou informal e a agenda de Estado ou institucional. Para eles, integram a primeira aquilo que está sendo debatido pela sociedade ou é de interesse público.

Já a segunda seria composta por questões que saem da agenda informal e passam a ser objeto de ação do Estado.

Segundo Kingdon (1994), nessa fase de integração de problemas à agenda institucional é aberta a chamada “janela de oportunidade” para os interessados apresentarem suas propostas ou soluções preferidas ou, ainda, chamarem a atenção para problemas especiais. Entretanto, essa janela permanece aberta apenas por determinado período de tempo, de modo que se não for aproveitada enquanto for oportuno, os participantes devem esperar a próxima oportunidade (KINGDON, 1994).

Todavia, ainda que haja inclusão de um problema na agenda, deve ser ressaltado que não há definitividade nesta etapa, ou seja, o ingresso de determinada questão na agenda não é garantia de atendimento automático pelo Governo, haja vista a possibilidade de ocorrerem mudanças de prioridades ou problemas por ocasião da implementação.

Em seguida à definição das demandas sociais objeto de atendimento, a etapa seguinte do ciclo é a formulação e legitimação da política. Nesta ocasião, segundo Isabela Pinto (2008), é comum ocorrerem oscilações da opinião pública e campanhas de pressão dos grupos de interesse, em prol ou contra a política pública. É possível também surgir um novo problema que atraia a atenção do governo e interfira na visibilidade dos problemas (HILL, 2006).

Outros problemas comuns nesta etapa são a demora no processo de legitimação da política e a ocorrência de alterações significativas na proposta inicial. Estão mais suscetíveis a esses problemas as propostas que envolvem maior dispêndio de recursos ou que toquem em questões sensíveis para a opinião pública, pois em tais casos geralmente ocorrem maior interesse e demora nos debates ou mesmo interferências por parte de eventos internos do governo.

Aprovada e legitimada a política, segue-se à fase mais “visível”: a sua implementação. Segundo Roncaratti (2008, p. 38), essa etapa consiste no planejamento e estruturação da máquina pública e no provisionamento dos insumos necessários à sua execução. Esse processo se efetiva por meio de programas de ação, com o efetivo dispêndio de recursos públicos, de modo que em cenários de crise ou de contenção de despesas a implementação de uma política pública pode ser comprometida.

Esta fase é também a que exige maior cautela, dada a possibilidade de ocorrerem desvios de finalidade ou de recursos, o que prejudica o processo de execução e compromete o atendimento das demandas objeto da política. E é até em razão desse risco que existem

maiores entraves burocráticos nesta etapa, que quando não resolvidos podem gerar atrasos na efetivação da política.

Implementada a política (ou iniciada sua implementação, caso seja de execução prolongada no tempo), a fase seguinte é a de aferição de como a política foi executada. Nesta fase, é feito um exame objetivo, sistemático empírico dos efeitos da política tanto com base em suas metas como dos objetivos que se pretendia alcançar (RONCARATTI, 2008, p. 42).

Nessa etapa de avaliação ou monitoramento e avaliação da política, são demonstrados os resultados que foram alcançados com a implementação e avaliados os impactos por ela gerados, podendo haver a confirmação da política, o ajustamento da implementação ou mesmo o seu cancelamento, seja por ineficácia ou por perda de relevância política ou social.

Esse processo de avaliação deve levar em conta aspectos como a efetividade (se a política foi de fato implementada), a eficácia (se os resultados esperados foram alcançados), a eficiência (relação entre resultado e custo) e a legitimidade (o grau de aceitação da política pelos beneficiados) como critérios de análise (SCHMIDT, 2008).

Posterior ou mesmo concomitantemente à avaliação da política, há a última fase, que é a de controle. Difere o controle da avaliação por esta geralmente ser feita no âmbito das mesmas entidades que implementam a política, enquanto aquela costuma ser feita por entidades externas à gestão, a exemplo do Poder Judiciário, das Casas Legislativas, dos Tribunais de Contas e da própria sociedade, por meio do chamado controle social.

E é exatamente essa última fase do ciclo, mais especificamente em relação à parte que cabe às Cortes de Contas, que será objeto de debate adiante.

3. O CONTROLE EXTERNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Apresentada a estruturação das políticas públicas como um ciclo e compreendido que a última etapa desse ciclo envolve o controle da efetividade e do alcance de metas destas políticas, a próxima etapa é analisar como esse controle é feito sobre as políticas públicas, em especial as educacionais.

Para tanto, propõe-se preliminarmente um debate sobre o modelo constitucional de controle externo para, em seguida, analisar de que forma se dá o controle externo de políticas públicas no âmbito dos Tribunais de Contas e, por fim, apresentar as peculiaridades do controle de políticas educacionais.

3.1. Delimitação constitucional da atividade de controle externo.

Aparecendo nos textos constitucionais desde 1891, a figura de um tribunal voltado à análise das contas públicas e da utilização dos recursos arrecadados sempre esteve associada à finalidade de fiscalização sob o prisma da legalidade. A liberdade de ação desse tipo de corte variou de acordo com a maturidade democrática de cada período, sofrendo limitação de poderes em regimes ditatoriais e possuindo maior autonomia em períodos de estabilidade política. Desta feita, as entidades de controle externo da gestão econômico-financeira das despesas públicas sobreviveram às mudanças políticas, adaptando-se a elas.

Ao longo do tempo, essa atividade de controle da Administração teve sempre por objetivo avaliar se aqueles que exerciam a função administrativa do Estado estavam o fazendo de acordo com os comandos constitucionais e legais que norteavam ou limitam a atuação do Poder Público.

Quanto à Constituição de 1988, promulgada após um regime militar e em um momento de redemocratização e de um clamor social por efetivação de direitos, o que se viu foi uma ampliação das atribuições do Tribunal de Contas da União, seguindo o modelo europeu continental dos Tribunais de Contas¹, sendo fortalecidas como instituições de controle, com um amplo rol de atribuições, estendidas por simetria às demais Cortes de Contas estaduais e municipais.

Apesar da Constituição Federal colocar a atividade de controle a cargo do Congresso Nacional e dar aos Tribunais de Contas um papel auxiliar nessa atividade, isso não implicou em submissão destas Cortes ao Parlamento. E nem poderia implicar, visto ser salutar à boa gestão pública a existência de um corpo, apartado do Legislativo, com independência funcional e autonomia técnica, contando com o respeito do Estado e dos cidadãos. Assim, a ideia de controle implica na exterioridade do organismo controlado, sendo imprescindível a existência de um controle externo à Administração Pública que, coordenado na medida do possível com o controle interno e com o controle político ordinário – aquele exercido pelo Legislativo em uma base contínua e permanente – permite controlar efetivamente o gasto público total (VIVES, 2003).

¹ O sistema de Tribunais de Contas é predominante em países de influência portuguesa e francesa, a exemplo do Brasil. Já nos países de raiz inglesa geralmente prevalece o regime de Controladoria ou Auditoria Geral. Segundo Santos (2005), o modelo de Tribunais de Contas é caracterizado por órgãos de composição colegiada cujos membros se equiparam aos magistrados do Poder Judiciário, inclusive nas prerrogativas do cargo. Já no modelo das Auditorias Gerais a composição é singular, o regime dos membros é o de mandato e são órgãos de auditoria auxiliares do Parlamento na fiscalização das contas públicas.

Ademais, o controlador não pode estar submetido ou vinculado ao gestor público pois a dependência entre eles prejudicaria a correção de possíveis equívocos originários nas avaliações da ação estatal. Assim, o Tribunal de Contas, como poder neutral que é, proporciona a introdução da sociedade no debate e suas decisões e, mesmo na ocorrência de impasse ou abusos, estes não estão imunes à apreciação jurisdicional (RIZZO JUNIOR, 2009).

Quanto à autonomia destes Tribunais, Ayres Britto (2001, p. 10) leciona que tais tribunais são cortes de tomo político e administrativo a um só tempo: político nos termos da Constituição e administrativo nos termos da lei. Entretanto, seus processos possuem ontologia própria: são processos de contas, não se enquadrando nem como processos judiciais nem como administrativos, visto que tais tribunais não julgam sua própria atividade e sim a atividade de outros agentes, com base num precedente de atuação (a administrativa), e não um proceder originário.

Dentre as suas atribuições, se destaca a competência para a realização de auditorias de natureza contábil, operacional e patrimonial e a de aplicar multa proporcional ao dano causado ao erário, numa notável evolução em relação à Constituição de 1967. Enquanto a Constituição do governo militar fazia referência meramente genérica ao controle da operacionalidade da gestão por tais cortes, a Constituição Cidadã tratou o tema de maneira mais clara, ampliando os poderes de tais Cortes para alcançarem também a operacionalidade de políticas e programas de governo.

A Constituição de 1988 atribuiu também à tais tribunais a competência de exercer a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, patrimonial e operacional da Administração, o que representou, segundo Rosilho (2016), na concessão de poderes a essas cortes para analisar, respectivamente, a correta gestão dos recursos públicos, a adequada execução do orçamento público, a regular contabilização de recursos, a correta gestão do patrimônio público e a conformidade legal da atuação administrativa.

Todavia, a despeito de tamanho leque de atribuições, um dos grandes desafios que a atividade de controle externo ainda enfrenta é o da dificuldade em demonstrar resultados efetivos em sua atividade, haja vista que tais Cortes sempre estiveram em posição de sinalizador moral mais do que na de autêntico órgão de execução de um controle rígido, possuindo pouca efetividade na responsabilização dos gestores públicos irresponsáveis (BASTOS; MARTINS, 1996, p. 14).

Ademais, a implantação de um modelo de administração pública gerencial e a inclusão do princípio da eficiência como norteador da atividade administrativa no texto constitucional

demandam por um controle que vá além da simples análise de legalidade, do mero atendimento formal à lei, e se ocupe também da análise do alcance de resultados e o atendimento aos interesses sociais.

3.2. A legitimidade dos Tribunais de Contas para o controle externo de políticas públicas

Como se viu, a atividade de controle dos gastos públicos é fundamental para a manutenção e continuidade da ação estatal. Apesar de não ser um fim em si mesmo, a atividade controladora serve de instrumento para o alcance de eficiência e efetividade, sendo ainda, segundo Fernandes (2008, p. 146), essencial ao fortalecimento do diálogo democrático, combatendo a corrupção e a ineficiência e contribuindo para o alcance à finalidade maior do Estado, que é promover o interesse público.

Todavia, ainda existem críticas sobre a atuação dos Tribunais de Contas no controle de políticas públicas. Uma das principais é a de que esse tipo de controle feriria a discricionariedade do Estado, que poderia ver limitada sua margem de escolha diante de diversas possibilidades legítimas de ação.

Entretanto, tal crítica não merece prosperar. A discricionariedade, se encarada como absoluta, vira um campo aberto para arbitrariedade e para o descumprimento de direitos fundamentais. Ademais, até mesmo o mérito administrativo pode ser avaliado sob os aspectos da legalidade, da legitimidade e da economicidade, não podendo ser blindado do crivo do controle externo.

Outro ponto que merece ser ressaltado é a capacidade institucional dos Tribunais de Contas, que são instituições aptas a compreender, em toda a sua complexidade, o fenômeno multifacetado das políticas públicas, pois possuem um olhar mais amplo e contextualizado da Administração Pública. Nesse ponto, tais cortes se distinguem dos órgãos do Poder Judiciário, cujos membros não possuem conhecimento global das contas públicas e em geral se reservam à análises a partir da pretensão deduzida em juízo, na maioria das vezes de cunho individual e com argumentos cerrados na existência (ou não) de direitos puramente subjetivos (RODRIGUES, 2014, p. 174).

Não restam dúvidas, portanto, que as Cortes de Contas possuem condições tecnicamente privilegiadas de controle de políticas públicas, dada à sua visão global dos órgãos fiscalizados em matérias orçamentárias e financeiras e por possuírem acesso a toda contabilidade oficial, formação específica para avaliação de despesas públicas e maior

domínio de princípios, diretrizes e regras de ciências não jurídicas, como economia, contabilidade e administração.

Nesse sentido, como destaca Barcellos (2008, p. 127), são os Tribunais de Contas órgãos técnicos por excelência, especializados no controle da Administração Pública. Tais cortes dispõem de instrumentos e profissionais, via de regra, capacitados para demonstrar a existência ou não de um consenso técnico e são aptos tecnicamente para indicar se determinada política pública escolhida era inviável para atingir determinada finalidade ou manifestamente ineficiente. Assim, o controle da implementação de políticas públicas integra a própria essência da missão constitucional confiada aos Tribunais de Contas, devendo ser debatidos apenas os parâmetros desse controle para que esta seja eficiente e, ao mesmo tempo, não represente um entrave à boa gestão do Estado.

Na lição de Rizzo Júnior (2009), a identificação dos parâmetros de controle, sob a ótica da Constituição, pode ser feita tendo em foco os resultados finais previstos e a própria escolha das políticas. Esses parâmetros, por óbvio, não podem ser demasiadamente rígidos, visto que o administrador, além de vinculado à lei, está sujeito também às amarras da conjuntura econômica. Desse modo, a vinculação do administrador público faz com que se conclua que se não forem alcançados os objetivos esperados, as políticas não poderiam ser paralisadas nem sofrerem atrasos injustificáveis, bem como representa também impor que determinadas políticas, de menor importância, podem sofrer corte de verbas em nome do remanejamento de recursos a projetos prioritários.

Em relação aos instrumentos de controle, o mesmo autor entende que se os parâmetros de controle não forem observados ou se inexistir um critério razoável para o remanejamento de verbas em caso de necessidade extrema – o que só pode ser aferido mediante análise detalhadas das receitas e despesas – torna-se necessária a aplicação de penalidades ao administrador, responsabilizando-o pessoalmente ou obrigando o Estado a fazer cortes em gastos de menor importância. Além disso, cabe também a responsabilização do Poder Público a corrigir as opções equivocadas e realizar investimentos nas metas constitucionais prioritárias, dentro de um sistema de controle que necessariamente requer auxílio do Tribunal de Contas (RIZZO JÚNIOR, 2009).

Assim, nota-se que os Tribunais de Contas possuem os instrumentos e parâmetros ideais ao controle de políticas públicas, tendo inegável legitimidade para nelas intervir e atuando como verdadeiro agentes aperfeiçoadores da boa gestão e da efetivação de políticas públicas.

3.3. O controle de políticas públicas educacionais: gasto mínimo, controle de resultados e efetividade

Evidenciada a legitimidade dos Tribunais de Contas para o controle de políticas públicas, o próximo passo é apresentar as dificuldades que esse controle enfrenta na prática, especialmente no âmbito das políticas educacionais, bem como debater que tipo de avanço pode ser realizado não só na atividade de controlador como também nos resultados das próprias políticas educacionais.

Uma das grandes dificuldades que o controle externo enfrenta é a falta de uma tradição no monitoramento das etapas de concretização das políticas públicas, muito em razão da falta de estabelecimento de metas e indicadores em cada política pública e da ausência de verificação dos resultados por ela alcançados com o fim de reformular as propostas e ações que constituem objeto do controle.

Isso vem, segundo Valle (2017, p. 4), da tradição brasileira de imediatismo na ação administrativa, justificada no cenário de altos índices inflacionários típicos da década de 80 e do início dos anos 90. Todavia, mesmo com a estabilização da moeda e com o surgimento de leis fiscais mais rígidas, a atividade de controle externo ainda se encontra muito aquém das possibilidades técnicas e fáticas de suas potencialidades. Com isso, acabam prevalecendo ainda ações voluntaristas e reativas, com relativização da formulação expressa de políticas públicas, o que confronta o agir planejado e eficiente preconizado pela Constituição. O resultado é uma Administração Pública opaca e ineficiente, com ações não precedidas de planejamento racional e adequado.

Além da falta de planejamento, há ainda uma falta de transparência do administrador público. As peças orçamentárias são atualmente meros instrumentos estimativos de receitas e despesas. Além disso, na maioria dos entes faltam exigências legais que obriguem o administrador a estabelecer metas e indicadores técnico-científicos para análise da eficácia das políticas públicas, o que impacta nas demais etapas do ciclo e gera um baixo nível de efetividade tanto das políticas públicas implementadas como do próprio papel constitucional do controle da Administração Pública.

Mas o que talvez seja a maior limitação do controle externo atualmente é a predominância de sua atuação restrita aos chamados controles formais, ou seja, uma atividade pautada na simples verificação do atendimento aos procedimentos e requisitos previstos em lei. E isso, segundo Marques Neto (2010, p. 730), é insuficiente, pois falta a associação com mecanismos de controle material, ou seja, de aferição do resultado da ação administrativa, em

complementação ao controle de formalidades, haja vista que o controle formal, quando não acompanhado da verificação das consequências, tende a manter os órgãos de controle numa certa zona de conforto e favorecer a falha de responsividade.

Nessa esteira, Vives (2003) conclui que a atividade de controle externo não pode se limitar a examinar as despesas e os recursos em formato numérico e contábil, devendo também assegurar que as despesas realizadas atendam ao objetivo e ao destino para o qual o Legislativo os autorizou por meio da aprovação da lei orçamentária. Desse modo, não se espera destas Cortes apenas funções de auditoria ou de contabilidade, secundárias à administração financeira do Estado, mas uma fiscalização da gestão pública, pautada em padrões de eficácia, eficiência e economicidade. Tal necessidade casa perfeitamente com a ideia de atividade administrativa orientada num modelo de desenho e implementação de políticas públicas, com uma atividade de controle pautada nesses mesmos critérios e capaz de aferir se os resultados foram alcançados e, em caso negativo, apresentar as medidas a serem adotadas.

Esse tipo de controle é ainda mais importante no âmbito das despesas educacionais, pois há um volume alto de recursos envolvidos nesta área, haja vista que o artigo 212 das Constituição exige que estados e municípios apliquem ao menos 25% (vinte e cinco por cento) de suas receitas resultantes de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da educação, sendo tal patamar de 18% (dezoito por cento) no caso da União.

Todavia, segundo relatório do Banco Mundial (2017, p. 124), apesar do significativo montante de recursos aplicados na educação, os gastos brasileiros em educação padecem da ineficiência, haja vista a baixa qualidade do ensino e a dificuldade que a maioria das escolas possuem de melhorar o desempenho de seus alunos, evidenciando que os problemas da educação brasileira são muito mais relacionados à gestão do que ao volume de recursos investidos.

Nota-se, portanto, que gastar formalmente o montante de recursos vinculados sem garantir o padrão de qualidade é o mesmo que gastar mal, pois implica lesão aos princípios da finalidade e eficiência e configura oferta irregular de ensino nos moldes constitucionais (PINTO, 2015, p. 26). O desafio, então, não é apenas o de gastar mais, mas sim de gastar melhor os recursos destinados à educação, para que se alcance e seja mantido um patamar de qualidade minimamente aceitável na educação pública ofertada no país (PINTO, 2015, p. 19).

Um dos caminhos para o melhor aproveitamento dos recursos é o controle das políticas públicas educacionais, desde a etapa do planejamento. É necessária a vinculação do administrador à obrigação de planejar suas políticas, estabelecendo metas e indicadores que

servirão de subsídio ao controle, pois metas fixadas de forma clara e detalhada permitem análise objetiva dos resultados alcançados pelas políticas públicas.

Nesse sentido, é necessária a criação de uma tradição de controle do planejamento insuficiente e o fortalecimento de estruturas de controle interno capazes de avaliar os resultados dos programas implementados (PINTO, 2016). É também importante que sejam aliadas políticas públicas como imperativo de agir planejado da administração a um sistema de controle que se revele apto à condução das situações da vida à ratificação da efetividade constitucional (VALLE, 2017).

Ademais, segundo Sousa (2019, p. 96), é necessário que seja colocada em prática uma metodologia de controle da qualidade e dos resultados dos atos administrativos, das políticas públicas e da execução orçamentária, como forma de garantir a efetividade do controle, pois é a perpetuação do controle clássico e formal de legalidade, dissociado da análise da qualidade do gasto, que contribui para a disseminação da principal crítica que os Tribunais de Contas recebem da opinião pública: a de ineficiência de seus mecanismos de controle.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legitimidade dos Tribunais de Contas para o controle de políticas públicas, além de estar implicitamente incluída entre suas competências constitucionais, representa uma atividade essencial à efetivação dos direitos sociais protegidos pela Constituição Federal, de modo que é difícil ser concebida a permanência de um Estado Social sem um rígido controle das despesas públicas.

Assim, a atividade fiscalizatória dos Tribunais de Contas é essencial à consolidação da democracia e à efetivação de direitos, haja vista seu papel crítico e propositivo na análise de conformidade entre o planejado e o executado e sua capacidade institucional de retroalimentar o planejamento da atividade administrativa com seus resultados.

Entretanto, a atividade controladora ainda precisa dar importantes passos rumo à efetividade, o que, como se viu, será feito à medida em que o controle externo deixar de ser meramente contábil-formal e voltar-se à análise do atingimento de metas e resultados. Avanços na implementação das políticas públicas, pela via do controle, demandam a imposição de deveres de planejamento transparente e responsável dos gestores públicos, pois a atividade adequadamente planejada pode subsidiar o controle externo na verificação de falhas e na proposição de avanços, gerando uma melhoria contínua de atendimento dos direitos fundamentais e de cumprimento do programa constitucional social.

No caso da educação, esse aperfeiçoamento do controle se mostra ainda mais urgente, haja vista que a existência de controles formais da destinação mínima de recursos ao desenvolvimento do ensino não tem resultado em melhoria da qualidade da educação ou do desempenho dos alunos em avaliações oficiais, o que mostra que um controle preocupado apenas com o investimento mínimo, dissociado da aferição do real alcance de metas, não resulta em educação de qualidade.

Assim, é papel do controle externo reorientar os investimentos em educação às linhas de desenvolvimento traçadas na constituição, coibindo a distribuição desequilibrada de recursos no financiamento do ensino, de forma dissociada da promoção do desenvolvimento social e da redução de desigualdades, através de mecanismos eficazes de avaliação e controle das políticas públicas educacionais.

Diante dessa importante função, o ideal é que se encontre o equilíbrio, com o controle atuando de maneira construtiva e efetiva, aperfeiçoando o planejamento público e influenciando positivamente a implementação das políticas públicas educacionais, mas sem se pautar em recomendações não alinhadas às linhas estratégicas traçadas pelo administrador no seu planejamento financeiro-orçamentário e referendadas pelo Parlamento.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Sociais**. São Paulo, v. 18, n. 51. Fev, 2003.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Novembro, 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>. Acesso em 11 mar. 2020.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das Políticas Públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (orgs.). **Direitos Fundamentais orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. pp. 111-147.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1996.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_fitoterapicos.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional do Tribunal de Contas. **Revista de Diálogo Jurídico**, Salvador, ano 1, n. 9, dez. 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

COBB, Roger W.; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc. H. *Agenda Building as a comparative political process*. American Political Science Review. Vol 70, nº 1, mar 1976

COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 35, abr./jun. 1998, n. 138,

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Ed. UNESP, 2ª Ed., 2018.

DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas, In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins (Org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Harvard University Press, 1977. Na tradução para o português: DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes; 2002.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. Belo Horizonte: fórum, 2008.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

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

KINGDON, John Wells. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. United States of America: Addison-Wesley Longman, 1994.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010.

PINTO, Élide Graziane. 15 anos da LRF: ainda em busca do controle dos resultados das políticas públicas e da qualidade dos gastos públicos. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, n. 8, set.fev/2016. pp. 69-78.

_____. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação: uma perspectiva constitucional** Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas Políticas Públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**. São Luis, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008. Disponível em <http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id_publicacao=153>. Acesso em: 10 jan. 2020.

RIZZO JUNIOR, Ovidio. **Controle social efetivo de políticas públicas**. 207 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro). São Paulo, Universidade de São Paulo, 2009.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. **Os Tribunais de Contas e o Controle de Políticas Públicas**. 1. ed. Maceió: Viva Livraria e Editora, 2014.

RONCARATTI, Luanna Sant'Anna. **Caderno de Políticas Públicas**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2008.

ROSILHO, André Janjácómo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 358 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SANTOS, Jair Lima. **Tribunal de Contas da União & controles estatal e social da Administração Pública**. Curitiba: Juruá, 2005.

SANTOS, Maria Lourido dos. **Políticas públicas (econômicas) e controle**, in Revista de Informação Legislativa 158:265-278. Brasília: Senado Federal, abr./jun., 2003.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renado; Leal, Rogério Gesta (orgs.). **Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SOUSA, Maísa de Castro. **Financiamento das políticas públicas em educação: controle externo do gasto mínimo nos Tribunais de Contas**. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas). Goiânia, Universidade Federal de Goiás, 2019.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Administração e políticas públicas: deferência como efeito jurídico da ação pública planejada. In: LEITE, George Salomão, STRECK, Lênio; NERY JR., Nelson (Coords.). **Crise dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

_____. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 35-36.

VIVES, Francesc Vallès. *El control externo del gasto público – configuración y garantía constitucional*. Madrid, 2003.