

✓ O impacto da atuação do TCE-RS no monitoramento da implementação da política de educação infantil nos municípios gaúchos

Marília Ramos

UFRGS

Viviane Pereira Grosser

TCE-RS

Resumo: Esse artigo analisa a evolução das competências dos Tribunais de Contas brasileiros, desde a sua criação até o modelo definido na Constituição Republicana de 1988, sob as perspectivas do desenvolvimento institucional e da accountability. Para analisar o impacto desse tipo de atuação utilizou-se como substrato empírico a experiência do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de 2008, quanto ao acompanhamento das taxas de atendimento em pré-escola previstas nos Planos Nacionais de Educação de 2001 (com vigência até 2011) e 2014 (com vigência até 2024). A partir dos modelos de regressão linear multivariada produzidos, verificou-se que a diferença nas taxas de atendimento entre 2007 e 2017 dos municípios gaúchos eram positivamente impactadas pela intensidade do monitoramento realizado pelo TCE-RS. Assim, quanto maior a continuidade da ação de fiscalização, maior o incremento no atendimento da população infantil em pré-escola, ao longo do tempo. Apesar do baixo poder explicativo estatístico do modelo e de outras limitações nas bases de dados utilizadas, esses resultados sinalizam que os Tribunais de Contas podem, de fato, provocar a adoção de medidas pelo poder público tendentes a corrigir o cenário de déficit de vagas, seja mediante emissão de recomendações, seja pela exigência de plano de ação com a descrição das medidas destinadas a consecução desse objetivo. Isso exemplifica a atividade descrita por Bardach (1977) como “fixing the implementation game”.

Palavras-chave: Tribunais de Contas. Desenvolvimento institucional. Accountability. Controle de políticas públicas. Educação infantil.

EN

Abstract: This article examines, through the perspectives of institutional development and accountability, the evolution on the prerogatives of the Brazilian Courts of Accounts, since its creation until the design defined by the Brazilian Federal Constitution of 1988. This approach aimed to understand which competences of these institutions have allowed them, gradually over time and the country's democratic development, to exercise control over the implementation of public policies. This research analyzed the experience of State Court of Account of Rio Grande do Sul in enforcing, since 2008, pre-primary education attendance rates regulated in the National Education Plans of 2001 (up to 2011) and 2014 (up to 2024). It is investigated the auditing practice of State Court of Account of Rio Grande do Sul, from 2008 to 2016, regarding early childhood attendance rates on counties' preschools. The auditing data comprehended a progressive number of counties that received reports, during the mentioned period, in respect to insufficient attendance rates on pre-primary education, as determined by federal regulation. Using a sequence of multivariate regression models, it was found that the intervention of Rio Grande do Sul court of account on its counties had direct impact in increasing attendance rates between 2007 and 2017. Also, the greater the continuity of the auditing action, the greater the impact on attendance rates for early childhood population on preschool over time. The results indicate that the Courts of Accounts, whether demanding plans of action or issuing warnings, can induct government improvements on attendance rates in preschool, abiding to federal legislation. This activity exemplifies what Bardach (1977) has described as “fixing the implementation game”.

Key-words: Court of Accounts. Institutional Development. Accountability. Public policy monitoring. Early childhood education.

ES

Resumen: Este artículo analiza la evolución de las atribuciones de los Tribunales de Cuentas brasileños, desde su creación hasta el modelo definido en la Constitución republicana de 1988, desde la perspectiva del desarrollo institucional y la rendición de cuentas. Para analizar el impacto de este tipo de acciones, se utilizó como sustrato empírico la experiencia del Tribunal de Cuentas del Estado de Rio Grande do Sul, a partir de 2008, en cuanto al seguimiento de los índices de asistencia en preescolares previstos en la los Planes Nacionales de Educación 2001 (vigente hasta 2011) y 2014 (vigente hasta 2024). Con base en los modelos de regresión lineal multivariada producidos, se constató que la diferencia en las tasas de asistencia entre 2007 y 2017 en los municipios de Rio Grande do Sul fue impactada positivamente por la intensidad del seguimiento realizado por el TCE-RS. Así, cuanto mayor sea la continuidad de la acción fiscalizadora, mayor será el aumento de la asistencia de la población infantil en preescolar, en el tiempo. A pesar del bajo poder explicativo estadístico del modelo y otras limitaciones en las bases de datos utilizadas, estos resultados indican que los Tribunales de Cuentas pueden, de hecho, provocar la adopción de medidas por parte del poder público tendientes a corregir el escenario de déficit de vacantes, ya sea por emitiendo recomendaciones, o requiriendo un plan de acción con una descripción de las medidas encaminadas a lograr este objetivo. Esto ejemplifica la actividad descrita por Bardach (1977) como “arreglar el juego de implementación”.

Palabras-clave: Tribunales de Cuentas. Desarrollo institucional. Responsabilidad. Control de políticas públicas. Educación Infantil.

FR

Résumé: Cet article analyse l'évolution des pouvoirs des Cours des comptes brésiliennes, depuis leur création jusqu'au modèle défini dans la Constitution républicaine de 1988, du point de vue du développement institutionnel et de la responsabilité. Afin d'analyser l'impact de ce type d'action, l'expérience de la Cour des comptes de l'État du Rio Grande do Sul, à partir de 2008, a été utilisée comme substrat empirique, concernant le contrôle des taux de fréquentation dans les écoles maternelles prévu dans les plans nationaux d'éducation 2001 (en vigueur jusqu'en 2011) et 2014 (en vigueur jusqu'en 2024). Sur la base des modèles de régression linéaire multivariés produits, il a été constaté que la différence de taux de service entre 2007 et 2017 dans les municipalités du Rio Grande do Sul était positivement influencée par l'intensité de la surveillance effectuée par le TCE-RS. Ainsi, plus la continuité de l'action d'inspection est grande, plus l'augmentation de la fréquentation de la population enfantine au préscolaire est importante dans le temps. Malgré le faible pouvoir explicatif statistique du modèle et d'autres limites des bases de données utilisées, ces résultats indiquent que les Cours des comptes peuvent, de fait, provoquer l'adoption de mesures par la puissance publique tendant à corriger le scénario de déficit de vacance, soit en émettant des recommandations ou en exigeant un plan d'action décrivant les mesures visant à atteindre cet objectif. Cela illustre l'activité décrite par Bardach (1977) comme « fixing the implementation game ».

Mots-clés: Cours des comptes. Développement institutionnel. Responsabilité. Contrôle des politiques publiques. L'éducation des enfants.

INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas são instituições de controle externo da Administração Pública, cuja origem pode ser traçada, no Brasil, desde o início da República, em 1891, com a criação do Tribunal de Contas da União. Contando, atualmente, com mais de um século desde o seu nascimento, o TCU e, por simetria federativa, os Tribunais de Contas subnacionais, inicialmente concebidos para o acompanhamento da execução orçamentária pelos gestores públicos, vêm cada vez mais controlando as ações e os programas governamentais, buscando aferir a eficácia, eficiência e os resultados por eles produzidos.

Para desenvolver essa análise, utilizou-se como substrato empírico a experiência de fiscalização promovida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), a partir de 2008, quanto à implementação dos Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014 no que diz respeito à política definida para a educação infantil. A temática ganhou relevo a partir da CRFB de 1988, uma vez que a educação pré-escolar, prestada em creches e pré-escolas, de cunho inicialmente assistencial, passou a ser reconhecida como um direito fundamental da criança.

Dentro da distribuição de competências entre os entes federativos, coube aos municípios oferecer educação infantil, em creches e pré-escolas, às crianças de 0 a 5 anos, constituindo a primeira etapa da educação básica. Em 2001, foi editado o Plano Nacional de Educação, primeiro plano educacional com força de lei. Na sua meta 1 foi prevista ampliação da oferta de educação infantil, para atender 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos até 2011.

Novo avanço veio com a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que determinou a obrigatoriedade do atendimento das crianças desde os 4 anos de idade. Essa previsão foi referendada no Plano Nacional de Educação aprovado em 2014, com vigência até 2024. Neste, também na meta 1, foi determinado o atendimento de 50% da população de 0 a 3 em creches até 2024, bem como a universalização do acesso em pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos até 2016.

Frente a esse cenário o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), a partir do ano de 2008, passou a fiscalizar um número progressivo de Municípios quanto aos percentuais de atendimento em creches e pré-escolas, mediante procedimento de auditoria e elaboração de relatório com essa inconformidade.

Em 2008, foram 45 municípios fiscalizados, os quais receberam relatório de auditoria apontando déficit na oferta de vagas em creches e pré-escolas. A partir de então, esse número foi aumentando,

progressivamente, ao longo dos anos. Além disso, desde 2011, a instituição passou a divulgar no seu Portal um estudo, denominado “Radiografia da Educação Infantil” pelo qual, anualmente, eram mostrados dados sobre a situação dos municípios gaúchos quanto à oferta de vagas, mesmo daqueles que não receberam relatório de auditoria com a inconformidade.

Diante da contextualização do tema antes apresentada, as análises feitas no artigo buscam responder à seguinte questão: qual o impacto dessa fiscalização na evolução das taxas de atendimento em pré-escola no período de 2008 a 2016?

O objetivo central do estudo foi identificar os municípios que receberam relatório de auditoria em educação infantil, desde 2008, e se houve incremento nas taxas de atendimento em pré-escola no comparativo com os que não sofreram essa intervenção bem como verificar, em que medida, o aumento na taxa de atendimento em pré-escola, no período de 2008 a 2016, pode ser atribuído ao trabalho realizado por esse Tribunal.

O presente artigo tem o intuito de contribuir com um melhor entendimento sobre as novas competências desses órgãos de controle que, para além de uma análise de conformidade, estão realizando auditorias (art. 70, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil) que objetivam avaliar a efetividade e eficiência de programas e políticas governamentais.

Os tribunais de contas e o controle de políticas públicas na perspectiva da *Accountability* Democrática

A análise do desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas, desde sua criação até as modificações trazidas com a CRFB de 1988 e consolidadas pela LRF, demonstrou o fortalecimento institucional desse órgão de controle, aos quais foi conferida maior autonomia e importância. Esse empoderamento das Cortes de Contas na nova ordem democrática, assim como de outras instituições de controle dentro do Estado buscou responder justamente a essa demanda pela institucionalização e pulverização dos instrumentos de controle, vigilância e monitoramento. A essa desconfiança institucionalizada em relação a todos que exercem qualquer parcela de poder, Rosanvallon denomina *watchdog democracy* ou democracia dos cães de guarda (2008, p. 70-71).

A caracterização da desconfiança democrática como elemento do sistema político traz o tema da *accountability*. O objetivo dessa desconfiança é “assegurar que as autoridades eleitas mantenham suas promessas e abrir caminhos para que se pressione o governo a servir o bem comum” (ROSANVALLON, 2008, p. 8). Também Campos (1990, p. 33) relaciona a *accountability* à democracia (representação, legitimidade do poder): quanto mais avançado o estágio democrático, maior a *accountability* dos governantes.

Em uma democracia imperfeita como a brasileira, em que há déficit de *accountability*, os instrumentos de controle proliferam e se superpõem.

Analisa-se, inicialmente nesse artigo, o conceito de *accountability*, nas dimensões trazidas por O’Donnell, bem como sua relação com os direitos fundamentais e o reflexo no controle das políticas públicas. Agrega-se, ainda, ao debate a reflexão sobre a profusão dos mecanismos de controle e os riscos do excesso de *accountability*, com prejuízo à gestão pública. Por fim, são analisadas as competências que viabilizam a atuação dos Tribunais de Contas como agentes que fiscalizam e controlam a implementação de tais políticas.

Accountability, direitos fundamentais e políticas públicas

O tema da *accountability* ganha relevância, no Brasil, com a nova ordem constitucional de 1988, que consagra a democracia como princípio fundamental do sistema (MEDEIROS, CRANTSCHANINOV e SILVA, 2013, p. 746). Conforme destaca Rocha (2013, p. 903), trata-se de um termo estrangeiro não incorporado ao vocabulário nacional, cujo significado em nosso sistema se aproximaria da expressão “prestação de contas”¹.

Como a democracia se exerce mediante representantes eleitos, estes passam a assumir, no exercício da representação política, uma responsabilidade delegada (pelos eleitores), nascendo daí a exigência de que prestem contas dos seus atos e por eles possam ser responsabilizados (PINHO E SACRAMENTO, 2009, p. 1349-1350)

Nesse sentido, a *accountability* é tida como elemento central para a afirmação das democracias representativas, uma vez que “os governantes são cobrados por suas promessas e instados a prestar contas de seus atos” (ROCHA, 2013, p. 74).

Mas, conforme questiona Campos (1990, p. 33), quem fora do detentor da função pública deveria ser reconhecido como tendo poder

de declarar alguém responsável? Um eleitor, um burocrata de nível elevado, um legislador, um Tribunal?

Esse questionamento é aclarado a partir da distinção desenvolvida por O’Donnell (1998, p. 28) entre *accountability* vertical e *accountability* horizontal². A vertical se realiza, precipuamente, por meio das eleições, sendo verificada também em reivindicações sociais e na cobertura regular pela mídia.

Conforme alertam Manin, Przeworski e Stokes (1999, p. 50), o controle exercido pelos cidadãos é altamente imperfeito na maior parte das democracias, já que o voto, exercido apenas uma única vez dentro de um período temporal, é insuficiente para controlar as milhares de decisões tomadas pelo governo que afetam o bem-estar dos indivíduos; afinal “não se pode controlar milhares de alvos com apenas um instrumento” (MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 1999, p. 50).

Em razão de tais deficiências na *accountability* eleitoral (*accountability* vertical), foi desenvolvido o conceito de *accountability* horizontal (O’DONNEL, 2003, p. 44). Enquanto a primeira é exercida por atores que estão fora da estrutura estatal (eleitores, imprensa, organizações não governamentais, entre outras), a segunda é exercida no interior do próprio Estado por diversos órgãos e agências estatais investidos desse poder e efetivamente capacitados para realizar ações que vão da supervisão de rotina à aplicação de sanções legais (O’DONNEL, 1998, p. 40).

Para a efetividade dessa forma de *accountability* não basta que as agências atuem de forma isolada com questões específicas, mas devem constituir uma rede, em que se inclua tribunais comprometidos com a sua realização (O’DONNEL, 1998, p. 46). Nesse sentido, Figueirêdo (2012, p. 4), com esteio na classificação proposta por O’Donnell, afirma que os Tribunais de Contas integram essa rede de instituições que atuam na *accountability* horizontal, constituindo um importante mecanismo de transparência e promoção da ética na gestão pública.

Uma vez que “as escolhas em matéria de gastos públicos não são completamente livres à discricionariedade política” (BARCELLOS, 2005, p. 90), tanto que há a previsão de percentuais mínimos de recursos a serem aplicados em educação, abre-se então a possibilidade de que os Tribunais de Contas possam, dentro da *accountability* horizontal, exercerem controle, inclusive, sobre a omissão do governo quanto à implementação de políticas sociais.

Dessa forma, seja pelo viés do controle de resultados dos programas governamentais, seja pelo viés da análise de legitimidade dos gastos públicos, diante das exigências constitucionais de salvaguarda de

² No presente trabalho, adota-se como referencial o trabalho de O’DONNEL (1998 e 2003), uma vez que o autor teve importante contribuição para o entendimento e conceitualização da *accountability* nas novas democracias ou poliarquias na América Latina e também por trazer sistematização aplicável à caracterização dos Tribunais de Contas dentro da estrutura de *accountability* definida na Constituição de 1988.

¹ Conforme Rocha, “‘prestação de contas’ e *accountability*, embora com uma raiz comum, definem e descrevem fenômenos distintos, que no Brasil assumem características próprias e permitem enfatizar que a *accountability* não se resume à questão legal ou à prestação formal de contas. (ROCHA, 2013, p. 64).

direitos sociais fundamentais, o controle exercido pelo Tribunal de Contas, dentro do que foi aqui caracterizado como *accountability horizontal*, tem direta relação com o controle de políticas públicas e com a proteção de direitos fundamentais.

A experiência do TCE RS no controle da implementação da política de educação infantil

Do ponto de vista empírico, examina-se o trabalho de monitoramento realizado pelo TCE-RS, desde 2008, com o objetivo de acompanhar o processo de implementação dos Planos Nacionais de Educação de 2001 a 2011 e de 2014 a 2024 no que diz respeito à educação infantil.

Verifica-se que o exame das taxas de atendimento em creches e pré-escolas dos municípios gaúchos foi incluído nas diretrizes específicas de fiscalização do órgão a partir da competência de 2007 (Radiografia da Educação Infantil, edição 2011). Um estudo deflagrado pelo Ministério Público de Contas, que contou com o auxílio de técnicos da Casa, trouxe a temática para o exame da Corte. Intitulado “Educação Infantil: a primeira infância à sua própria (má) sorte”, o trabalho, de junho de 2007, fez um apanhado dos compromissos assumidos na Legislação brasileira com a primeira infância, apresentou dados estatísticos sobre o déficit de vagas nos municípios gaúchos e demonstrou a grande distância desses números em relação à meta 1 do PNE/2001, vigente à época.

Desde então, o exame quanto ao déficit de vagas em educação infantil, que já era conduzido, de forma pontual, por alguns Auditores dentro da Casa, passou a ser inserido formal e permanentemente nos procedimentos de auditoria.

Assim, a partir de 2008, foram 45 municípios auditados, que receberam relatório de auditoria apontando déficit de vagas em creches e pré-escolas. Esse número foi aumentando, progressivamente, ao longo dos anos, tendo seu pico em 2013 e 2014, com 242 e 227 municípios, respectivamente, sendo fiscalizados.

Além disso, a partir 2011, o TCE-RS passou a divulgar, no seu Portal³, o estudo “Radiografia da Educação Infantil”, pelo qual, anualmente, eram mostrados dados sobre a situação dos municípios gaúchos quanto à oferta de vagas e à aplicação de recursos do FUNDEB em creches e pré-escolas, mesmo daqueles que não receberam relatório de auditoria com a inconformidade. Tanto no relatório de auditoria,

quanto nesse estudo, o percentual de atendimento das crianças naquelas etapas de ensino é obtido a partir do cruzamento do número de crianças matriculadas em cada ano, nas faixas de 0 a 3 e de 4 a 5 anos (Censo Escolar/INEP/MEC), com o total da população nessas mesmas faixas etárias (Datusus em 2012, com base no Censo Demográfico do IBGE de 2010).

Essa metodologia decorre da própria meta 1 dos PNEs/2001 e 2014, que estabelece a ampliação de vagas a 50% das crianças de 0 a 3 anos, prorrogada até 2024, bem como a oferta de vagas a 80% das crianças de 4 a 5 anos, até 2011, devendo, a partir de 2016, ser universalizado esse acesso.

O objetivo desse monitorament, era mostrar não apenas o quanto e como se gastava, mas se o que estava sendo aplicado em educação infantil estava atendendo à finalidade pública, consubstanciada na carta constitucional e demais leis que regem o tema (GARCIA, 2017, p. 82).

Verifica-se, assim, que o trabalho realizado pela Instituição busca controlar a implementação da política definida na CRFB de 1988 e regulamentada, em nível federal, pelos Planos de Educação de 2001 e 2014.

Buscando verificar, de forma empírica, o impacto do monitoramento de políticas públicas pelos Tribunais de Contas, adotou-se, como referencial para a análise, esse trabalho realizado pelo TCE-RS, desde 2008, no controle da implementação da política de educação infantil pelos executivos municipais gaúchos.

Optou-se, nesse trabalho, por restringir o exame à taxa de atendimento em pré-escola como indicador da atuação do TCE-RS, uma vez que, além de constar como meta do PNE/2001 e PNE/2014, com atendimento de 80% e 100% para a população de 4 e 5 anos, respectivamente, passou a ser etapa da educação básica, desde a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, sendo mandatária a sua universalização a partir de então⁴. A creche, por sua vez, em que pese a orientação quanto à garantia de oferta de vagas a, pelo menos, 30% e a 50% da população de 0 a 3 anos, determinada nos Planos de Educação de 2001 (PNE/2001) e de 2014 (PNE/2014), respectivamente, continua sendo uma opção da família, sem caráter obrigatório como é a pré-escola⁵.

Por envolver o número de crianças matriculadas na pré-escola em comparação com do total da população na faixa etária de 4 e 5 anos, esse indicador evidencia também o déficit de matrículas ou de vagas nessa etapa.

⁴ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

(...)

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

⁵ Lei n. 13.005, de 2015, estratégia 1.15: “promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos” (sem grifo no original).

¹ Disponível em http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/educacao_infantil.

Acesso em 04-02-2019.

Portanto, quando se fizer referência à taxa de atendimento ou taxa de cobertura, significa a razão entre o número de crianças matriculadas em pré-escola sobre o total da população infantil de 4 e 5 anos. E, quando se mencionar o déficit na oferta de vagas ou de matrículas, significa que no município não são disponibilizadas vagas ou matrículas que possam abacar todas as crianças na faixa etária referida.

O objetivo na utilização do indicador taxa de atendimento é verificar se, a partir da intervenção do TCE-RS (consistente na produção de relatório de auditoria destinado ao prefeito municipal, informando o número de vagas que deveriam ser criadas em pré-escola para as crianças e 4 e 5 anos⁶), houve algum incremento por parte dos municípios que receberam esse tratamento, em comparação com aqueles que não receberam, na taxa de cobertura em pré-escola ao longo do tempo.

Variáveis da pesquisa

As informações relacionadas à variável independente, ou seja, sofrer ou não a intervenção do TCE-RS entre os anos de 2008 e 2016, foram prestadas pela próprio órgão. As informações a respeito da taxa de atendimento em pré-escola, que constitui a variável dependente, foram extraídas do censo escolar respectivo (2007 a 2017), cruzadas com os dados referentes à população total de 4 e 5 anos. Com relação às variáveis independentes de controle⁷ tem-se que:

- a. Os dados populacionais foram extraídos do IBGE com base nos censos demográficos 2000 e 2010 e nas estimativas populacionais produzidas pelo órgão. Dada a ausência de estimativas populacionais por faixa etária detalhada para os municípios, foi mantida a mesma proporção da população de 4 a 5 anos, ao longo dos anos, com base nos censos demográficos e estimativas populacionais do IBGE.
- b. Ser predominantemente rural ou urbano (IBGE).
- c. PIB e PIB *per capita* (Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul, FEE e atualizados pelo IPCA (para dezembro de 2017).
- d. Renda *per capita* de 2007 a 2009 (Censo do IBGE de 2000 e 2010).
- e. O coeficiente de Gini (IPEA)
- f. Desenvolvimento humano municipal (IDHM), Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil⁸.

- g. Partidos políticos a que estavam ligados os gestores no período analisado (2007 a 2016), extraídos da base de dados usada em MARENCO, STROHSCHOEN e JONER (2017).
- h. Receitas orçamentárias e receita orçamentária *per capita* referentes aos anos de 2007 a 2012, extraídas de base de dados utilizada em MARENCO, STROHSCHOEN e JONER (2017). Receita orçamentária e receita orçamentária *per capita* no período de 2013 a 2017 (Sistema SIAPC do TCE-RS).
- i. Programa Proinfância, no período de 2007 a 2013, banco de dados utilizado em RAMOS e SCHABBACH (2017).
- j. Proporção de estatutários (servidores de carreira) em relação ao total do quadro de funcionários dos municípios (microdados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, “Munic”, IBGE. Essa medida da profissionalização da burocracia foi tomada como *proxy*⁹ da capacidade estatal de implementação de políticas públicas (CINGOLANI; THOMSSON; CROMBRUGGHE, 2013, p. 10).
- k. Matrícula em pré-escola, Censo Escolar (INEP/MEC) referente a cada ano utilizado.

Estratégia analítica

Para observar a existência de relação causal entre o aumento na taxa de atendimento em pré-escola e a intervenção do TCE-RS, ao longo do tempo, foram realizadas regressões lineares multivariadas no citado *software*, utilizando a técnica da “diferença da diferença” ou “dupla diferença”.

Nessa pesquisa, o grupo tratamento, conforme já dito, foi constituído pelos municípios que sofreram a ação de fiscalização do TCE-RS, enquanto o grupo controle foi composto pelos municípios que não sofreram a fiscalização. O momento anterior à intervenção comporta as taxas de atendimento em pré-escola (matrículas em pré-escola, divididas pela população total de 4 e 5 anos), apuradas para cada um dos municípios pesquisados, com base nos dados do censo escolar e do censo demográfico referentes ao ano de 2007. Esses percentuais foram então comparados com as taxas de atendimento verificadas após a intervenção do TCE-RS, em 2017, a partir da subtração das diferenças.

Tendo em vista que a intervenção do TCE-RS não ocorreu de forma igual para todos os municípios, foram criados modelos com dois grupos que compõem a variável independente.

⁶ “Levando em conta o atendimento de 34,81% das crianças de 0 a 3 anos e de 75,42% das de 4 a 5 anos, chega-se à necessidade de criação de 89.849 vagas em creche e de 66.642 vagas na Pré-escola, totalizando 156.491 na Educação Infantil” (Radiografia da Educação Infantil edição 2016, dados 2015).

⁷ São usadas nos modelos de análise, uma vez que os municípios são muito diferentes entre si, o que poderia viesar a análise de efeito dado que, para compararmos aqueles com e sem a intervenção, eles devem ser definidos aleatoriamente (o que não é o caso aqui) ou analisados levando-se em conta as diferenças que existem entre eles e possam afetar a variável dependente.

⁸ <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/>. Acesso em 28-12-2018.

⁹ Conforme Ramos, as proxies são “medidas aproximadas e indiretas para catarmos determinados fenômenos”. (2013, p. 57).

Disponível em <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/132102/000901271.pdf?sequence=1>.

Acesso em 09-02-2019.

O primeiro grupo, criado a partir da variável “semprenuncaauditoria” abarca aqueles municípios que receberam relatório de auditoria todos os anos entre 2008 e 2016 (26 casos – “sempre auditoria”) e aqueles que nunca receberam (153 casos – “nunca auditoria”). Para o segundo grupo foi criada a variável “IntervTCE”, em que identificados os municípios que não tiveram nenhum apontamento entre 2008 e 2016 (“nenhuma intervenção” – 153 casos), que receberam relatório indicando déficit de matrículas em pré-escola de 1 a 4 anos (“baixa intervenção” – 209 casos) e de 5 a 9 anos (“alta intervenção” – 135 casos).

Essa distinção permitiu incluir todos os municípios gaúchos, dividindo-os conforme o número de anos que receberam ou não o tratamento, possibilitando examinar, assim, se a intensidade da intervenção – nenhuma, baixa (de 1 a 4 anos) e alta (de 5 a 9 anos) –, ainda que intermitente, trouxe impactos no incremento das taxas de atendimento em pré-escola para a população de 4 e 5 anos.

Primeiro foi utilizada a variável “semprenuncaauditoria” como independente, codificada como “sempre auditoria” (1) ou “nunca auditoria” (0). Após, em outro modelo, foi utilizada a variável “intervTCE” como independente, codificada como “nenhuma intervenção” (0), “baixa intervenção” (1) e “alta intervenção” (2). Para viabilizar a regressão, cada uma dessas variáveis foi dicotomizada e testada no modelo.

Quanto ao atendimento da população de 4 e 5 anos na pré-escola, 96,2% dos municípios do grupo tratamento apresentavam, no ano de 2007, situação crítica quanto à taxa de atendimento (maiores déficits de atendimento). No ano de 2016, 57,7% já estavam em situação intermediária e 30,8% em situação quase regular ou regular. No tocante ao grupo controle, 52,6% dos municípios estavam em situação intermediária, no ano de 2007, sendo que, em 2016, 87,5% dos municípios tinha situação quase regular ou regular.

Para essa aferição, a variável “cobertura_pré_escola” foi recodificada na variável “cobertura_pré_escola_categórica” (situação crítica, intermediária e quase regular ou regular)¹⁰.

Verifica-se, portanto, que, no grupo tratamento, houve maior proporção de municípios em situação mais crítica quanto ao atendimento de crianças em pré-escola (96,2% tinham menos de 50% da população de 4 e 5 anos matriculada), no comparativo com o grupo controle, em que havia predomínio de municípios em situação intermediária (52,6% tinham entre 50% e 75% da população de 4 e 5 anos matriculada) ou quase regular (25,6% com mais de 75% da população de 4 e 5 anos matriculada).

A diferença apresentou significância estatística, evidenciando, ainda, que a intervenção do TCE-RS foi, de fato, focalizada em municípios com piores taxas de atendimento da população de 4 e 5 anos na pré-escola. Isso significa que, desde o início, os esforços de controle foram concentrados em municípios com situação mais crítica no atendimento das crianças em pré-escola.

Ressalte-se que, na vigência do PNE/2001, a meta para a pré-escola era de matrícula de 80% da população infantil de 4 e 5 anos, sendo que, a partir de 2009, com a Emenda Constitucional nº 59, essa etapa da educação básica passou a ser obrigatória. O PNE/2014 reforçou essa previsão ao estabelecer a necessidade de universalizar o acesso da população de 4 e 5 anos na pré-escola até 2016.

No comparativo da média de ambos os grupos, quanto à diferença das taxas de atendimento em pré-escola entre o último ano aqui analisado (2016) e o período anterior ao início do monitoramento (2007), observou-se que o grupo tratamento obteve incremento percentual de 36,51%, enquanto o grupo controle teve incremento menor, de 33,84%. Embora não se possa ainda falar em relação causal, percebe-se existir correlação entre uma maior elevação nas taxas de atendimento da população de 4 e 5 anos no período de 2007 a 2016 e o fato de ter existido apontamento todos os anos por parte do TCE-RS.

A diferença, contudo, não apresentou significância estatística no teste de médias (teste *t independente sample*), não podendo ser extrapolado para a população.

Municípios com intervenção intermitente do TCE-RS

Além de verificar a diferença entre os grupos que sofreram ou não a intervenção do TCE-RS no período estudado, é relevante observar se a intensidade da intervenção – baixa (de 1 a 4 anos) e alta (de 5 a 9 anos) –, ainda que intermitente, trouxe impactos no incremento das taxas de atendimento em pré-escola para a população de 4 e 5 anos.

Ao longo do período de monitoramento de 2008 a 2016, foram 153 municípios que nunca receberam relatório de auditoria do TCE-RS em educação infantil, conforme visto no subitem precedente. Por outro lado, foram 209 municípios que receberam apontamento quanto ao tema de 1 a 4 anos, no que se convencionou chamar de baixa intervenção do TCE-RS, e 135 que sofreram essa ação do TCE-RS

¹⁰ Situação crítica: De 0 a 50% da população de 4 e 5 anos matriculada. Situação intermediária: mais de 50% a 75% da população de 4 e 5 anos matriculada. Situação quase regular ou regular: mais de 75% da população de 4 e 5 anos matriculada

por mais de 5 anos, ao que se denominou alta intervenção (variável “IntervTCE”).

Diferença quanto à taxa de atendimento em pré-escola entre 2007 e 2016

Comparando a média dos grupos, quanto à diferença entre o último ano aqui analisado (2016) e o ano anterior ao do início do monitoramento (2007), observa-se que houve um incremento escalonado, conforme o nível de intervenção do TCE-RS, na taxa de atendimento em pré-escola. Enquanto o grupo tratamento com alta intervenção obteve incremento de 36,51%, o grupo tratamento com baixa intervenção obteve aumento de 35,6%, e o grupo controle teve incremento ainda menor, de 33,84%.

Embora não se possa ainda falar em relação causal, percebe-se existir correlação entre o aumento na taxa de atendimento em pré-escola no período de 2007 a 2016 e uma maior ou menor intervenção do TCE-RS, conforme gráfico a seguir:

O impacto da ação do TCERS na fiscalização da oferta de vagas em educação infantil à população de 4 e 5 anos

Foram produzidos diversos modelos de regressão linear multivariada, buscando-se, assim, verificar se a variação na taxa de atendimento em pré-escola (dependente) pode ser explicada a partir de um conjunto de variáveis (independentes), entre as quais, a independente principal: a intervenção do TCE-RS.

Para tanto, de forma a obter o impacto dessa atuação, foram consideradas as variáveis no tempo anterior à fiscalização do TCE-RS (2007) e no tempo após (2017). Muito embora o órgão continue realizando esse monitoramento, o ano de 2017 se mostra relevante por ser o ano posterior ao prazo determinado no PNE/2014 para a universalização do acesso à pré-escola, que era 2016.

Os modelos foram calculados para os grupos de variáveis independentes principais utilizados neste estudo, que representam a atuação do TCE-RS de forma contínua e de forma intermitente. O primeiro grupo é representado pela variável dicotômica “semprenuncaauditoria”, que inclui os 26 municípios que receberam relatório de auditoria com

análise da educação infantil durante todos os anos entre 2008 e 2016 (1), e os 153 (0) que nunca receberam.

O segundo grupo corresponde à variável “IntervTCE”, que abarca os 153 municípios que não receberam relatório de auditoria no tema entre 2008 e 2016 (“nenhuma intervenção”), os 209 municípios que receberam o relatório de 1 a 4 anos (“baixa intervenção”) e os 135 municípios que receberam esse mesmo relatório de 5 a 9 anos (“alta intervenção”). Quanto a este último, para ser possível realizar a análise de regressão, essa variável foi transformada em 3 dicotômicas, quais sejam: i) alta intervenção (1) e nenhuma intervenção (0); ii) alta intervenção (1) e baixa intervenção (0); e iii) baixa intervenção (1) e nenhuma intervenção (0).

Em relação às variáveis independentes de controle foi calculada uma matriz de correlação, a qual demonstrou estarem altamente correlacionadas as variáveis “renda *per capita*” e “IDHM”. Dessa forma, os modelos foram concebidos de forma a sempre excluir o uso concomitante dessas variáveis da análise.

Foram produzidos 59 modelos de regressão linear multivariada, envolvendo a variável independente principal “semprenuncaauditoria”, além de outras variáveis independentes de controle. Entretanto, nenhum modelo apresentou significância estatística, o que é possível ser creditado à existência de poucos casos com auditoria realizada pelo órgão de controle durante todos os anos, no período de 2008 a 2016, já que apenas 26 municípios cumpriam esse requisito.

Dessa forma, com essa variável independente principal, não houve como verificar se a diferença na taxa de atendimento em pré-escola entre 2007 e 2017 tem implicação causal com a atuação contínua do TCE-RS, já que não houve significância estatística nos modelos testados.

No comparativo entre os grupos de baixa (1 a 4 anos com relatório de auditoria) e nenhuma intervenção do TCE-RS (nenhum ano com relatório de auditoria), foram também produzidos 59 modelos estatísticos, envolvendo variáveis independentes de controle. Entretanto, nenhum dos modelos apresentou significância estatística.

Portanto, também aqui não houve como verificar se a diferença na taxa de atendimento em pré-escola entre 2007 e 2017 tem implicação causal com a atuação do TCE-RS.

Quando a regressão foi estimada com os grupos alta (5 a 9 anos de relatório de auditoria) e baixa (1 a 4 anos) intervenção, 23 dos 59 modelos produzidos apresentaram significância estatística. Dentre eles, o que teve maior maior poder explicativo e mais variáveis significativas no modelo foi o seguinte:

Tabela 2 – Modelo de regressão linear com variável independente principal “Alta e baixa intervenção do TCE”

Coefficients ^a						
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	T	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	.201	.057		3.503	.001
	Alta versus baixa intervenção do TCE	.052	.025	.115	2.088	.038
	Diferença Gini 2010/2007	.108	.192	.031	.564	.573
	Diferença IDHM 2010/2007	.930	.385	.135	2.413	.016
	Diferença percentual educação 2017/2007	-.204	.342	-.033	-.597	.551
	Diferença proporção estatutários 2016/2007	-.144	.074	-.106	-1.932	.054
	Diferença PIB per capita 2017/2007	2.935E-006	.000	.124	2.271	.024
	Diferença receita orçamentária 2017/2007	2.614E-005	.000	.112	2.018	.044
	Celebrou não celebrou TAC 2007 a 2017	-.021	.035	-.033	-.601	.549
	aderiu_nãoaderiu_proinfância2007/2013	.002	.028	.004	.079	.937
a. Dependent Variable: Diferença de taxa de atendimento pré_escola 2017/2007						
R2 ajustado: 0,47						
P ≤ 0,05						

O modelo foi estatisticamente significativo, uma vez que $sig \leq 0,05$. O “R2 ajustado” (coeficiente de correlação múltipla) indica quanto por cento da variação da dependente é explicado pelas independentes em conjunto. Nesse caso, o poder explicativo do modelo é de apenas 4,7%.

Conforme os dados, o grupo que sofreu alta intervenção apresentou, em média, diferença na taxa de atendimento em pré-escola 5,2% maior que o grupo de baixa intervenção, ao longo do tempo. Isso foi estatisticamente significativo, podendo ser generalizado da amostra para a população.

O resultado leva em consideração a diferença no IDHM entre 2007 e 2010, no coeficiente de Gini entre 2000 e 2010, na proporção de estatutários entre 2007 e 2016, no PIB *per capita* dos habitantes entre 2007 e 2017, no percentual investido em Manutenção e Desenvolvimento

do Ensino entre 2007 e 2017, na receita orçamentária *per capita* entre 2007 e 2017 do grupo alta intervenção em relação ao baixa intervenção e, ainda, se houve adesão ao proinfância no período de 2007 a 2013 e se foi celebrado termo de ajustamento de conduta com o MP-RS entre 2007 e 2017.

Para cada aumento na diferença do IDHM entre 2007 e 2010, aumenta, em média, 93% a diferença nas taxas de atendimento em pré-escola entre 2007 e 2017, levando em consideração os grupos alta e baixa intervenção e as demais variáveis. Esse resultado foi estatisticamente significativo.

Para cada aumento no PIB *per capita* entre 2007 e 2017, aumenta a diferença na taxa de atendimento em pré-escola, levando em consideração os grupos alta e baixa intervenção e as demais variáveis. O resultado apresentou significância estatística. Para cada aumento na diferença da receita orçamentária entre 2007 e 2017, aumenta a taxa de atendimento em pré-escola, levando em consideração os grupos alta e baixa intervenção e as demais variáveis. O resultado foi estatisticamente significativo. As demais variáveis utilizadas no modelo não apresentaram relevância estatística.

Com os betas, podemos ver que os maiores impactos estão, em ordem de importância, nas seguintes variáveis: IDHM, PIB *per capita* e alta intervenção do TCE-RS versus baixa intervenção. Assim, conclui-se que os municípios que sofreram alta intervenção (5 a 9 anos com relatório de auditoria com análise em educação infantil) tiveram diferença média na taxa de atendimento em pré-escola 5,2% superior em comparação aos municípios de baixa intervenção.

Vê-se, ainda, uma preponderância dos fatores associados à renda impactando os resultados para esse modelo. Quanto maior a diferença no PIB *per capita* entre 2007 e 2017, maior a diferença na taxa de atendimento em pré-escola no mesmo período. O mesmo pode ser observado para o IDHM, que mede o desenvolvimento sócio-econômico municipal. Os que apresentaram maior desenvolvimento médio no período de 2007 a 2017 também sofreram maior incremento nas diferenças entre as taxas de atendimento em pré-escola no mesmo período.

Em relação aos grupos alta (5 a 9 anos de relatório de auditoria) e nenhuma intervenção, 31 dos 59 modelos rodados apresentaram significância estatística. Dentre eles, o que teve maior poder explicativo e com mais variáveis significativas foi o seguinte:

Tabela 3 – Modelo de regressão linear com variável independente principal “Alta e nenhuma intervenção do TCE”

Coefficients ^a								
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.		
		B	Std. Error	Beta				
1	(Constant)	.585	.164		3.571	.000		
	Alta versus nenhuma intervenção TCE	.088	.035	.185	2.503	.013		
	Diferença Gini 2010/2007	-.846	.297	-.222	-2.847	.005		
	Diferença receita orçamentária 2017/2007	5.428E-005	.000	.183	2.814	.005		
	Diferença renda per capita 2017/2007	.000	.000	.262	2.997	.003		
	percentual_educacao_2007	-1.097	.532	-.129	-2.063	.040		
	Proinfância_2007	-.057	.035	-.108	-1.653	.100		
	Celebrou não celebrou TAC 2007 a 2017	.014	.048	.019	.287	.774		
	Todos os 10 anos com partido centro 2007/2017	.021	.049	.026	.430	.667		
	Todos os 10 anos com partidos de direita 2007/2017	-.078	.055	-.089	-1.409	.160		
	PIB_per capita 2007 sem outliers	-1.973E-006	.000	-.092	-1.351	.178		
	rural e não rural	-.014	.035	-.028	-.396	.693		
	região Caxias	.013	.058	.016	.218	.828		
	região Ijuí	-.115	.059	-.163	-1.945	.053		
	região Passo Fundo	-.057	.048	-.108	-1.182	.238		
	região Pelotas	-.092	.068	-.093	-1.368	.172	.762	1.313
	região Santa Cruz do Sul_Lajeado	-.049	.054	-.066	-.894	.372	.647	1.545
	região Santa Maria	-.031	.060	-.037	-.519	.604	.687	1.456
região Uruguaiana	-.126	.088	-.091	-1.426	.155	.862	1.160	
a. Dependent Variable: Diferença de taxa de atendimento pré_escola 2017/2007								
Categoria de referência: região Porto Alegre								
R2 ajustado: 0,69								
P ≤ 0,05								

O modelo foi estatisticamente significativo, uma vez que $sig \leq 0,05$. O R2 ajustado (coeficiente de correlação múltipla) indica quanto por cento da variação da dependente é explicado pelas independentes em conjunto. Nesse caso, o poder explicativo do modelo é de apenas 6,9%.

Conforme os dados, o grupo que sofreu alta intervenção (tratamento) apresentou, em média, diferença na taxa de atendimento

em pré-escola da população de 4 e 5 anos 8,8% maior que o grupo nenhuma intervenção (controle), ao longo do tempo. Isso foi estatisticamente significativo, podendo ser generalizado da amostra para a população.

O resultado leva em consideração a diferença dos municípios quanto ao coeficiente de Gini entre 2000 e 2010, à receita orçamentária *per capita* entre 2007 e 2017 e à renda *per capita* entre 2007 e 2017; ainda, se houve adesão ao proinfância em 2007, se foi celebrado termo de ajustamento de conduta com o MP-RS entre 2007 e 2017; bem como o percentual investido em manutenção e desenvolvimento do ensino em 2007, o PIB *per capita* dos habitantes em 2007, os partidos dos prefeitos no período (em comparação a partidos de esquerda) e as regiões geográficas imediatas onde estão localizados esses municípios (em comparação a Porto Alegre).

Para cada aumento na diferença do Gini entre 2007 e 2010, diminui, em média, 84,6% a diferença nas taxas de atendimento em pré-escola entre 2007 e 2017, levando em consideração os grupos alta e nenhuma intervenção e as demais variáveis. Esse resultado foi estatisticamente significativo.

Para cada aumento na diferença da receita orçamentária entre 2007 e 2017, aumenta, em média, a diferença na taxa de atendimento em pré-escola, levando em consideração os grupos alta e nenhuma intervenção e as demais variáveis. O resultado apresentou significância estatística.

Quanto à diferença da renda *per capita*, embora o resultado tenha sido estatisticamente significativo, não houve impacto na diferença do percentual de atendimento em pré-escola.

Por fim, para cada aumento no percentual aplicado em educação em 2007, reduziu, em média, 109% a diferença na taxa de atendimento em pré-escola. O resultado foi estatisticamente significativo. Já as demais variáveis utilizadas no modelo não apresentaram relevância estatística.

As variáveis que mais impactaram no modelo (maiores betas) foram, em primeiro lugar, a renda *per capita*, em segundo lugar, o coeficiente de Gini e, em terceiro lugar, a alta intervenção do TCE-RS versus nenhuma.

Conclusões e perspectivas para o tema

Com relação aos resultados obtidos, verificou-se que, dentre as variáveis independentes principais utilizadas, a que apresentou maior poder explicativo nos modelos produzidos foi a que comparou a diferença nas taxas de atendimento dos grupos com alta (5 a 9 anos com relatório de auditoria com análise da educação infantil) e nenhuma intervenção entre 2007 e 2017. Ainda, quando comparados os grupos alta e baixa intensidade, a primeira também apresentou maior impacto na diferença da taxa de atendimento em pré-escola. Esse achado demonstra que monitoramentos que tenham uma continuidade no tempo são muito mais impactantes do que ações de fiscalização isoladas ou empreendidas em curto espaço.

A modelo alta intervenção versus nenhuma intervenção apresentou significância estatística e demonstrou que as variáveis que mais impactaram no aumento do percentual de atendimento em pré-escola foram: 1º) renda *per capita*, 2º) coeficiente de Gini e 3º) intervenção do TCE-RS. Em relação a esta, obteve-se que o grupo que recebeu alta intervenção teve taxas de atendimento em pré-escola 8,8% maiores que as do grupo nenhuma intervenção.

Já quando comparados os grupos alta intervenção versus baixa intervenção, as variáveis com maior impacto na taxa de atendimento em pré-escola foram: 1º) IDHM, 2º) PIB *per capita*, 3º) intervenção do TCE-RS. Em relação a este, o grupo que recebeu alta intervenção teve taxas de atendimento em pré-escola 5,2% maiores que as do grupo baixa intervenção.

Com esses achados, observa-se que indicadores de desenvolvimento, desigualdade econômica e renda importam para a diferenciação dos impactos do TCE-RS. Os municípios que apresentaram maior diferença nas taxas de atendimento em pré-escola foram também os que tiveram evolução nesses aspectos. Isso pode contribuir para que o órgão de controle possa pensar em ações de monitoramento que não apenas levem em conta a sua continuidade no tempo, mas também que sejam diferenciadas para os municípios, levando em consideração esses indicadores. Vê-se que desenvolvimento econômico e redução das desigualdades são fatores de risco diretamente associados ao melhor ou pior atendimento em educação infantil, sugerindo-se que sejam considerados em futuros desenhos de fiscalização a serem definidos pelo órgão de controle.

Quanto às limitações encontradas na pesquisa, destaca-se o baixo poder explicativo, em termos estatísticos, dos modelos de regressão linear. Isso porque apenas 6,9% da variação da variável dependente é explicada pelas independentes em conjunto, quanto ao modelo de alta intervenção versus nenhuma intervenção. Esse percentual cai para 5,2% quando considerado o modelo de alta intervenção versus baixa intervenção. Como melhoramentos para exames futuros, acredita-se que uma pesquisa qualitativa poderia identificar outras variáveis de impacto que não foram consideradas pela pesquisadora.

Outra limitação diz respeito à própria base de dados utilizada. Como o IBGE não produz estimativas para os municípios, englobando faixas etárias detalhadas, foi necessário realizar uma estimativa dos dados de população infantil, mantendo-se a proporção das crianças de 4 a 5 anos em relação à evolução da população geral. Essa defasagem na informação fragiliza os dados de pesquisa, podendo haver distorções nas taxas de atendimento encontradas nos municípios gaúchos.

Entretanto, os resultados aqui comentados, ainda que com baixo poder estatístico explicativo, sinalizam que existe impacto na atuação do TCE-RS quanto ao maior incremento nas taxas de atendimento em pré-escola naqueles municípios que tiveram fiscalização ostensiva (de 5 a 9 anos). Espera-se que isso possa servir de incentivo para que o órgão de controle não só realize mais trabalhos nesses moldes em outras áreas de atuação prioritária como também expanda o âmbito de análise no monitoramento já realizado, levando em consideração aspectos associados ao desenvolvimento econômico, às desigualdades e à renda dos municípios objeto da intervenção.

Ainda, o presente artigo teve o intuito de contribuir com um melhor entendimento sobre as novas competências dos Tribunais de Contas que viabilizam avaliar a efetividade e eficiência de programas e políticas governamentais. Espera-se que os dados e informações produzidos possam servir de subsídio para uma análise crítica quanto à atuação dos Tribunais de Contas, visando a que atuem de forma mais efetiva como instâncias de *accountability* horizontal. Espera-se também que esse trabalho contribua para a difusão a outros Tribunais de práticas de controle dirigidas à implementação de políticas públicas, a exemplo do TCE-RS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Rogério Bastos Arantes; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. In: Revista do Serviço Público, vol. 56, nº 1, p. 57-83, jan-mar de 2005.

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio Gonçalves. ; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro (Org.). Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado Democrático no século XXI. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 1, p. 109-147, 2010.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. Introdução à Auditoria Operacional. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

ARAÚJO, Marcos Valério. Tribunal de Contas: O controle do governo democrático. Concurso nacional de monografias. Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 1993.

BARCELLOS, Ana Paula. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 240, abril-junho, 2005, p. 83-103. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697>. Acesso em 09-01-2019.

BARDACH, Eugene. The Implementation Game: what happens after a bill becomes a law. Cambridge: MIT Press, 1977.

BARRETO, Angela Maria Rabelo Ferreira. A educação infantil no contexto das políticas públicas. In: Revista Brasileira de Educação, n. 24, p. 53-65, set-out-nov-dez, 2003.

BOBBIO, Norberto. Estado, Governo e Sociedade: Para uma teoria geral da política. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? In: Revista de Administração Pública, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev-abr de 1990.

CAMPOS, Maria Machado Malta; ESPOSITO, Yara Lúcia; GIMENES, Nelson Antonio Simão. A meta 1 do Plano Nacional de Educação: observando o presente de olho no futuro. Revista **Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 329-352, jul-dez de 2014. Disponível em <http://www.esforce.org.br>. Acesso em 19-01-2019.

CAMPOS, Maria Malta; BHERING, Eliana Bahia; ESPOSITO, Yara; GIMENES, Nelson; ABUCHAIM, Beatriz; VALLE, Raquel; UNBEHAUM, Sandra. A contribuição da educação infantil de qualidade e seus impactos no início do ensino fundamental. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 15-33, jan-abr de 2011.

CAMPOS, Maria Malta. Educação Infantil: o debate e a pesquisa. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 101, p. 113-127, jul de 1997.

CANO, Ignacio. Introdução à Avaliação de Programas Sociais. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

CORRÊA, Bianca Cristina. Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. Jornal de políticas educacionais, v. 5, nº 9, pp. 20-29, jan-jun de 2011. Disponível em <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25172>. Acesso em 21-01-2019.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; FARAH, Marta Ferreira Santos; SUGIYAMA, Natasha Borges. Normatizações federais e a oferta de matrículas em creches no Brasil: Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 202-241. set- dez. de 2014.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, v. 1, n. 2, p. 111=147, jul-dez de 2011.

DIDONET, Vital. Balanço crítico da Educação Pré-Escolar nos anos 80 e perspectivas para a década de 90. Em aberto, Brasília. Ano 10, n. 50/51, abr-set de 1992, p. 19-33.

DUBNICK, Melvin J. Accountability as a cultural keyword. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; e SCHILLEMANS, Thomas (Orgs). The Oxford Handbook of Public Accountability. Oxford: University Press, p. 23-38, 2014.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício C. Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de *accountability*. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. Trabalho apresentado no Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 08-11-2012, p. 4.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Monitoramento das metas do plano nacional de educação no Rio Grande do Sul: um estudo de caso sobre a atuação do Tribunal de Contas do Estado. Trabalho apresentado na 37ª Reunião Nacional da ANPED, Florianópolis, UFSC, p. 1-17, outubro de 2015. Disponível em <http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT07-4598.pdf>. Acesso em 05-02-2019.

GARCIA, Karin Comandulli. Novos atores de políticas públicas: a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Rio Grande do Sul na ampliação da oferta de vagas na educação infantil. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017.

HÖFLING, ELOISA DE MATTOS. Estado e políticas (públicas) sociais. Cad. CEDES [online]. 2001, vol.21, n.55, pp.30-41. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12-01-2019.

LINO, André Feliciano; AQUINO, André Carlos Busanelli. A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. In: Revista Contabilidade e Finanças – USP. São Paulo, vol. 29, n. 76,

janeiro-abril, 2018, p. 26-40. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/141335>. Acesso em 09-01-2019.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott e WELNA, Christopher. Democratic Accountability in Latin America. Oxford: University Press, p. 3-33, 2003.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. Democracy, Accountability and Representation. Cambridge: Cambridge University Press, p. 28-52, 1999.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; e JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez de 2017.

MARENCO, André. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. Dados, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, dezembro de 2017. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582017000401025&lng=en&nrm=iso. Acesso em 13-02-2019.

MARTINS, Claudia Miranda; BARRETO, Maria de Lourdes Mattos. Políticas públicas de educação infantil no Brasil: a implementação do Proinfância. Revista Sapiência: Sociedade, Saberes e Práticas Educacionais, Goiás, v. 6, n. 1, p. 170-194, julho de 2017.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; e SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. In: Revista de Administração Pública, v. 47, n. 3, p. 745-775, maio-jun, de 2013.

MOREIRO NETO, Diego de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 11. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. In: *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 44, São Paulo, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott e WELNA, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: University Press, , p. 34-54, 2003.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Rev. Adm. Pública*. 2009, vol. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov-dez, 2009. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000600006&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 12-01-2019.

RAMOS, Marília Patta. Aspectos conceituais e metodológicos da Avaliação de Políticas e Programas Sociais. Planejamento e políticas públicas, Brasília: IPEA, n. 32, p. 95-114, jan-jun de 2009.

ROCHA, Arlindo Carvalho. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 901-925, jul-ago de 2013.

ROSANVALLON, Pierre. *Counter-democracy: politics in age of distrust*. Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008.

SCHABBACH, Letícia Maria; RAMOS, Marília. A inserção de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) e seus fatores condicionantes. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 68, n. 2, p. 439-466, abr-jun. 2017.

SILVA e MÁRIO. Programa de Modernização do Controle Externo Brasileiro – o Promoex nos Tribunais de Contas. In: *Sociedade, Contabilidade e Gestão*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 79-96, maio-agosto de 2018.

SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998)”, p. 19-140. In: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras*. Brasília: TCU; Instituto Serzedello Corrêa, 1999. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AF226D053E0>. Acesso em 20-09-2018.

SILVA, Elóia Rosa da; BELLAN, Rosana Aparecida. A dupla função do tribunal de Contas na fiscalização das contas do Prefeito Municipal. In: *Revista Técnica dos Tribunais de Contas - RTTC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 55-78, set. 2011.

SILVA, Glauco Lessa Abreu e. A Evolução Histórica do Tribunal de Contas e o Moderno Conceito de Sistema de Controle Externo. In: *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, ano 1, n. 1, 1970.

WILLEMANN, Marianna Montebello. Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 263, p. 221-250, maio-ago, 2013.